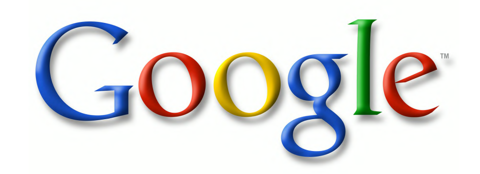



HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 061 760 013


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Essai sur l'Administration de l'Assemblée Provinciale

DE LA

GÉNÉRALITÉ D'ORLÉANS

(1787-1790)

D'après le dépouillement des archives de l'Assemblée Provinciale, de la Commission Intermédiaire Provinciale et des Assemblées et Bureaux intermédiaires des Départements de la Généralite d'Orléans

PAR

Henry FROMONT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera présenté et soutenu le 29 mai 1907, à 8 heures et demie

Président : M. CHENON
Suffragants { MM. BERTHELEMY, *professeur*.
JACQUELIN, —

PARIS
IMPRIMERIE DE LA FACULTÉ DE MÉDECINE
52, RUE MADAME, 52

1907

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Indication des Sources historiques déposées aux archives.

Nous n'avons pas voulu, afin de ne pas surcharger à chaque instant et inutilement le contexte, donner, à chaque note et à chaque renvoi, les cotes et indications des archives permettant, à ceux qui le désireraient, de contrôler l'exactitude des documents qui nous ont servi à étayer cette thèse.

Nous avons préféré, pour plus de clarté et de concision, et aussi afin de faciliter les recherches, donner, une fois pour toutes, la clef de ces indications et le moyen, assez facile d'ailleurs, de retrouver dans les archives des Départements respectifs les documents qui concernent notre sujet.

Les documents qui, à notre connaissance, subsistent encore aujourd'hui au sujet de l'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans et des différentes Assemblées de Département, sont répartis dans les archives de trois Départements : ceux du Loiret, du Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir.

Ceci posé voici la méthode à adopter pour la recherche des documents :

I. — Toutes les notes portant : « Assemblée Provinciale, ou : Procès-Verbal des Séances de l'Assemblée Provinciale, ou : discours prononcé à l'Assemblée Provinciale, ou : rapport de la Commission de***, à l'Assemblée Provinciale, renvoient au *Registre des Procès-Verbaux des Séances de l'Assemblée Provinciale*, registre conservé à *Orléans*, *aux ar-*

chives du Département du Loiret sous la *Cote :* **C (1) 892 et 893.**

II. — Toutes les notes portant : Commission Intermédiaire (telle date) ou Séance de la Commission Intermédiaire Provinciale en date du *** renvoient au *Registre contenant le Procès-Verbal des Séances de la Commission Intermédiaire Provinciale*, registre conservé à *Orléans*, aux *archives du Département du Loiret*, sous la *Cote :* **C-894 et Supplément (C-895).**

III. — Toutes les notes portant : Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency *ou* Procès-Verbal des Séances de l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency, *ou :* Discours ou Rapport de la Commission de***, *ou* Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency, renvoient au *registre contenant le Procès-Verbal des Séances de l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency*, registre conservé à *Orléans*, *aux archives du Département du Loiret* sous la Cote : **C-895.**

IV. — Toutes les notes analogues concernant l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme, au *dossier constitué au sujet de l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme*, et conservé à *Orléans*, *aux archives du Département du Loiret* sous la *Cote :* **C.900.**

V. — Toutes les notes analogues concernant l'Assemblée de Département de Montargis et Gien, au *dossier constitué au sujet de l'Assemblée de Département de Montargis et Gien*, et conservé à *Orléans*, aux *archives du Département du Loiret*, sous la *Cote :* **C-902.**

VI. — Toutes les notes analogues concernant l'Assemblée

(1) La lettre C indique, dans le cadre de classement officiel des archives antérieures à 1790, la série réservée aux administrations provinciales.

de Département de Pithiviers, au *dossier constitué au sujet de l'Assemblée de département de Pithiviers* et conservé à *Orléans*, aux *Archives du Département du Loiret*, sous la *Cote :* **C-899.**

VII. — Toutes les notes analogues concernant l'Assemblée de Département de Blois et Romorantin au *Registre contenant le Procès-Verbal des Séances de l'Assemblée de Blois et Romorantin* et conservé à *Blois*, aux *archives du Département du Loir-et-Cher*, sous la *Cote :* **C-4.**

VIII. — Toutes les notes analogues concernant l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan, au *registre contenant le Procès-Verbal des Séances de l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan*, registre conservé à *Chartres*, aux *archives du Département d'Eure-et-Loir*, sous la *Cote :* **C-1** (celui du Bureau Intermédiaire : **C-2**).

Les différentes Séances de ces Assemblées et Commission Intermédiaire sont classées dans ces dossiers et registres, par ordre chronologique. Les rapports des Procureurs Syndics qui forment la principale source de notre documentation sont placés dans les premières Séances de l'Assemblée ; les autres rapports et discours, à leur date. Enfin, tous ces rapports sont divisés par matières et portent des titres très apparents qui permettent de retrouver très facilement l'objet de la recherche.

L'Edit de juin 1787, constitutif des Assemblées Provinciales ; les Règlements du 18 juillet et du 5 août 1787 réglementant, le premier : l'organisation, le deuxième : les attributions des différentes Assemblées ; enfin, l'Instruction adressée par le Roi à l'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans, sont annexés au Registre contenant le Procès-Verbal des Séances de l'Assemblée Provinciale. (Orléans, Cote : C-892 et 893).

Nous estimons que les indications que nous donnons ci-dessus suffisent pour permettre de retrouver tous les textes (1) dont nous avons fait usage et d'ailleurs, toutes ces pièces et autres mémoires, notes, rapports, feuilles détachées concernant de près ou de loin l'Assemblée Provinciale, sa Commission Intermédiaire, les Assemblées et Bureaux Intermédiaires des différents Départements de la Généralité d'Orléans, constituent, dans les archives de chacun des trois Départements du Loiret, du Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir, un recueil autonome que pourront consulter avec fruit tous ceux qui voudront contrôler ou compléter notre travail.

(1) Supposons, par exemple, que l'on veuille rechercher un arrêt de la Commission Intermédiaire cité en note : « Com. Int., 8 février 1788 », par exemple ; il suffira de prendre le registre contenant le procès-verbal des séances de la Commission Intermédiaire, registre coté aux archives d'Orléans : C 894, puis, de chercher la séance de la Commission Intermédiaire qui porte cette date, ce qui sera facile, ces séances étant classées par ordre chronologique.

INTRODUCTION

On sait qu'à la fin de l'ancien Régime, la France était divisée en 32 généralités et qu'à la tête de chacune d'elles était placé un officier royal appelé intendant. Mais les provinces n'étaient pas toutes soumises au même régime administratif : les unes, appelées *pays d'Etat*, étaient ainsi nommées parce que, en vertu de capitulations spéciales à chacune d'elles, elles avaient conservé leurs *Etats Provinciaux*. Citons, parmi ces provinces, la Bretagne, la Bourgogne, le Languedoc, la Flandre, l'Artois et cinq ou six petits pays au pied des Pyrénées.

Les autres, formant ensemble, environ les trois quarts de la totalité du territoire du Royaume, étaient dites *pays d'Election*, parce qu'elles étaient divisées en *Elections*, circonscriptions territoriales de magistrats appelés *Elus* (1) et dont l'étendue était ordinairement un peu plus grande que celle de nos arrondissements actuels.

C'est dans ces Généralités des pays d'Election que furent établies les Assemblées Provinciales.

(1) Parce qu'ils l'étaient primitivement, mais il y avait longtemps que l'élection ne prenait plus part à leur nomination.

Un premier essai dans ce sens fut fait dans la Province du Berry qui fut dotée, dès 1778, d'une Assemblée Provinciale. Mais ce ne fut qu'au mois de juin 1787 qu'un Edit royal, enregistré au Parlement le 22 du même mois, institua des Assemblées Provinciales dans chacune des Généralités actuelles.

Au chef-lieu de la Généralité était établie une *Assemblée Provinciale* composée de 52 membres.

Les Elections réunies deux par deux constituaient un Département au chef-lieu duquel était instituée une *Assemblée de Département* composée de 24 membres.

Enfin, dans toutes les Communautés qui ne possédaient pas déjà un corps d'officiers municipaux, était établie une *Assemblée Municipale* composée de 3, 6 ou 9 membres, suivant la population de la Paroisse.

Par suite, la Généralité d'Orléans (qui comprenait à peu près les trois Départements actuels du Loiret, d'Eure-et-Loir et Loir-et-Cher, avec des fractions de Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, de l'Indre et de la Nièvre) se trouvait divisée en 6 Départements (1) contenant chacun deux des douze Elections composant la Généralité et correspondant à peu près à onze Arrondissements existant actuellement. Ces six Départements, aux chefs-lieux desquels se trouvait une Assemblée de Département, comprenaient, au total, 1.150 Paroisses, possédant chacune une Assemblée Municipale.

(1) Plus tard, cette division fut remaniée et, en définitive, la Généralité d'Orléans fut divisée en sept Départements, dont deux (celui de Clamecy et celui de Pithiviers) ne contenaient qu'une seule Election.

L'organisation des différentes Assemblées instituées par l'Edit de juin 1787 fut réglée par un Règlement du 18 juillet 1787 et leurs attributions furent déterminées par un autre Règlement rendu par le Roi à la date du 5 août 1787.

Enfin, une Instruction spéciale qui interprétait, et sur quelques points, modifiait ces Règlements, fut adressée au nom du Roi à l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais et déposée par l'Intendant sur le bureau de l'Assemblée au début de sa séance d'ouverture, le 17 novembre 1787.

Quel fut, en fait, le résultat de ce projet d'Assemblées Provinciales, projet tenté par l'ancien Régime au seuil de la Révolution ? Pour dégager une conclusion générale de cet essai, il faut tout d'abord établir les résultats pratiques obtenus dans chacune des expériences tentées, étudier dans ses détails l'administration de chacune des Assemblées Provinciales établies par l'Edit de juin 1787.

Nous avons entrepris ce travail pour l'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans ; notre but a donc été de mettre au jour, en les classant et en déduisant les conclusions qui nous ont paru nécessaires, les documents que les archives ont conservés jusqu'à ce jour au sujet de cette Assemblée et des différentes Assemblées de Département de la Généralité d'Orléans.

C'est donc d'après le dépouillement de ces archives (1) que nous entreprendrons d'étudier :

(1) Nous tenons à remercier ici MM. les archivistes de Blois et de Chartres, qui ont aimablement mis à notre disposition les archives de leurs Départements respectifs, et tout spécia-

En premier lieu, l'organisation des différentes Assemblées, et les critiques qu'ont pu provoquer les principes de cette organisation.

En second lieu, les attributions de l'Assemblée Provinciale, au sujet de la fixation et de la répartition du montant des Recettes.

En troisième lieu, les pouvoirs qui leur ont été conférés au sujet du montant et de l'état des différentes dépenses à inscrire dans ce Budget.

Enfin, après avoir, dans un quatrième chapitre, signalé les améliorations tentées ou réalisées par l'Assemblée Provinciale au point de vue agricole, commercial et du bien-être public, nous essayerons, dans notre conclusion, de dégager, d'une manière générale, la portée de l'essai tenté et les résultats pratiques qui ont été obtenus.

lement, M. Soyer, archiviste du département du Loiret, qui a eu l'obligeance de faire constituer un dossier spécial au sujet de l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais.

Qu'il nous soit également permis de remercier M. E. Jarry, d'Orléans, qui a eu l'obligeance de mettre à notre disposition les dossiers qu'il possède sur l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE
DES ASSEMBLÉES DE DÉPARTEMENT
ET DES MUNICIPALITÉS

ARTICLE PREMIER

Organisation des Assemblées Municipales

§ 1.

Composition des Assemblées Municipales. — Membres de Droit. — Membres électifs. — Régime électoral : Assemblée Paroissiale.

Les nouvelles Assemblées Municipales n'avaient pas été établies indistinctement dans toutes les Paroisses. L'édit de juin 1787 ne crée de nouvelles Assemblées Municipales que dans les villes et Paroisses dans lesquelles il n'en existait pas antérieurement. Il est vrai qu'au moins pour la Généralité d'Orléans, le nombre de ces villes dans lesquelles il existait déjà des Assemblées Municipales était très restreint, de telle sorte que l'on peut dire qu'en fait, si l'on excepte les principales villes comme Orléans, Blois, Chartres, Montargis et quelques autres, le nouveau régime municipal s'appliquait à la presque totalité des Paroisses composant la Généralité d'Orléans.

Ce n'est pas à dire cependant qu'il n'existait, dans ces

Paroisses, aucune organisation administrative. On sait que les Communautés et Paroisses de l'Ancien Régime avaient des biens patrimoniaux. Elles devaient donc s'occuper de leur gestion. Elle s'occupaient aussi des réparations des Eglises et Presbytères ; elles délibéraient également sur les impositions locales à établir sur les propriétaires et habitants de la Paroisse. Et toutes ces fonctions qui impliquent la personnalité de la Communauté exigeaient, pour être remplies, une organisation quelconque, si rudimentaire soit-elle. L'administration des intérêts communs de la Paroisse était confiée à l'Assemblée générale des habitants. Les habitants de la Paroisse se réunissaient tous les dimanches devant l'Eglise, à la sortie des offices religieux. Ils se groupaient et s'entretenaient des affaires qui les touchaient.

Quelle était au juste la composition de ces Assemblées ? N'y avait-il que ceux qui étaient inscrits au rôle de la taille qui en faisaient partie ? Les propriétaires en étaient-ils les seuls membres, ou bien tous les habitants, même sans propriété, avaient-ils le droit de prendre part aux délibérations ? Il semble bien que la composition des Assemblées d'habitants variait d'un lieu à l'autre. Mais, d'une manière générale, il est permis de croire que leur composition était assez étendue pour que tous les habitants, sauf les vagabonds et les mendiants, en fissent partie, dans la plupart des Paroisses.

L'Assemblée générale des habitants était convoquée par le Syndic Paroissial qui était chargé, d'autre part, d'exécuter les délibérations prises par l'Assemblée et

qui, à sa sortie de charge, rendait compte de sa gestion à l'Assemblée de la Paroisse. Presque partout en France, à la fin de l'Ancien Régime, les Syndics Paroissiaux étaient nommés par les Assemblées générales des habitants, et pourtant, dans les Procès-Verbaux de la Commission Intermédiaire Provinciale de 1787 à 1790, on y fait parfois allusion à des nominations de Syndics Paroissiaux par l'Intendant, et il semble que ce fut la règle générale dans la Généralité d'Orléans.

Ces Assemblées Paroissiales n'agissaient pas en toute indépendance. A l'origine, c'était une Assemblée instituée par l'Eglise pour parvenir à l'entretien des Eglises et des cimetières. Plus tard, le Pouvoir Royal avait profité de l'organisation paroissiale pour la répartition des impôts, mais à mesure que les attributions de ces Assemblées augmentaient, le contrôle de l'autorité supérieure devenait plus effectif et après celui du Seigneur, ce fut celui de l'Intendant, représentant du pouvoir central dans la Paroisse.

A cette organisation patriarcale, mais qui n'était pas sans présenter des inconvénients à cause de l'absence de règles fixes déterminant la composition et le mode de délibération des Assemblées et à cause du trop grand nombre de leurs membres, ce qui rendait parfois les délibérations difficiles et tumultueuses, l'Edit de juin 1787 substitua une organisation répondant à un état de civilisation plus avancée. Au gouvernement local exercé directement par tous les habitants, il substitua le régime de la représentation de la Communauté par une Assemblée Municipale.

Cette Assemblée se composait de membres de droit et de membres électifs.

Les membres de droit étaient le Seigneur et le Curé.

Quand la Seigneurie est partagée entre plusieurs, chacun des propriétaires des portions de Seigneurie sont à tour de rôle membres de l'Assemblée Municipale (A ce propos, l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais, pour éviter des complications, proposait de regarder comme le seul Seigneur de la Paroisse, le Seigneur du clocher). Le Seigneur, qui ne peut ou ne veut faire partie de l'Assemblée Municipale, peut s'y faire représenter par un fondé de procuration. Les Corps ecclésiastiques qui sont Seigneurs d'une Paroisse doivent toujours se faire représenter à l'Assemblée Municipale par un fondé de procuration.

Les membres électifs sont au nombre de trois, si la Communauté contient moins de 100 feux. De 6, si elle en contient de 100 à 200, et de 9 si elle en renferme davantage.

L'Assemblée Municipale a un Syndic qui a voix délibérative, car il fait partie de l'Assemblée. Le Syndic est chargé de l'exécution des délibérations et aussi de la correspondance avec les Assemblées supérieures (1).

(1) Quand le Syndic désire donner sa démission, il doit prévenir les Procureurs Syndics du Bureau intermédiaire de son intention, et convoquer une Assemblée Paroissiale, qui décide s'il y a lieu ou non d'accepter cette démission. Dans le cas où cette démission est acceptée, l'Assemblée nomme un Syndic provisoire qui reste en fonction jusqu'au 1er dimanche d'octobre suivant, date à laquelle est nommé le nouveau Syndic.

Quant aux autres membres de l'Assemblée Municipale, ils ne

Le greffier de l'Assemblée Municipale ne fait pas partie de l'Assemblée. Il est nommé et révoqué par elle. Enfin, il fait également fonction de greffier auprès de l'Assemblée Paroissiale.

Les membres électifs et le Syndic sont élus par l'Assemblée Paroissiale qui est l'ancienne Assemblée générale des habitants dont on a déterminé la composition et fixé le mode des délibérations. « L'Assemblée Paroissiale, dit l'article 2 du Règlement du 18 juillet 1787, est composée de tous ceux qui paient dix livres et au-dessus, dans la Paroisse, d'imposition foncière et personnelle, de quelque état et condition qu'ils soient. » Les Contrôleurs des Vingtièmes et les Collecteurs des tailles y assistaient et vérifiaient sur leurs Rôles le taux d'imposition de ceux qui prétendaient avoir voix délibérative.

L'Assemblée Paroissiale ainsi composée, se réunit chaque année, le premier dimanche d'octobre (sauf la première année où ce fut l'Intendant qui fixa la date de l'Assemblée).

Le Syndic la préside et recueille les voix. L'élection se fait au scrutin. Le candidat qui recueille le plus de voix est le premier élu et on procède de même, successivement, à l'élection des autres membres. Toutefois,

peuvent jamais donner leur démission dans le cours d'une année, et restent membres de l'Assemblée Municipale jusqu'au 1er dimanche d'octobre, seule époque à laquelle ils peuvent être remplacés. Mais ils peuvent demander à l'Assemblée Paroissiale (à cette date) d'accepter leur démission avant l'expiration de leurs trois années d'exercice.

« comme dans les campagnes (disait une instruction ministérielle à l'intendant), il est impossible qu'il n'y ait pas un certain nombre de votants qui ne sauront pas écrire », l'Intendant peut donner l'autorisation au Syndic de décider que l'élection se fera à haute voix.

Une particularité à noter en passant, au sujet de l'Assemblée Paroissiale, c'est que le Seigneur et le Curé n'ont pas le droit d'y assister. L'article 7 de l'Edit de juillet les en exclut formellement et la cause évidente de cette exclusion, c'est la crainte que le Curé et le Seigneur n'abusent de leur influence pour imposer leurs créatures aux électeurs de l'Assemblée Paroissiale.

Les membres électifs et le Syndic sont donc nommés par l'Assemblée Paroissiale qui tient ainsi lieu de collège électoral pour l'Assemblée Municipale. Mais l'Assemblée Paroissiale ne peut pas porter ses suffrages sur un candidat quelconque « Est éligible à l'Assemblée Municipale, dit l'article 11 du Règlement, toute personne noble ou non noble ayant 25 ans accomplis, étant domiciliée dans la Paroisse au moins depuis un an et payant au moins trente livres d'imposition foncière ou personnelle. »

Les candidats remplissant ces conditions et qui réunissent sur leur tête le nombre de voix nécessaire, font partie de l'Assemblée Municipale. Ils sont nommés pour trois années et l'Assemblée se renouvelle par tiers chaque année ; « le sort décidera, dit l'article 12, les trois premières années, de ceux qui sortiront, et ensuite l'ancienneté. » Mais les membres sortants ne peuvent être réélus de suite. Ils ne peuvent être réélus qu'après

deux ans d'intervalle. Quant au Syndic qui est soumis aux mêmes conditions d'éligibilité que les autres membres de l'Assemblée Municipale, il est élu pour trois ans et peut « être continué » neuf années, « mais toujours par une nouvelle élection ».

L'Assemblée Municipale ainsi composée du Seigneur, du Curé, du Syndic et de 3, 6 ou 9 membres électifs, suivant les Paroisses, est présidée par le Seigneur de la Paroisse et, en son absence, par le Syndic. Le fondé de procuration du Seigneur (s'il y en a un) se place à la droite du président, mais n'a jamais droit à la présidence, sauf le cas où il est fondé de pouvoirs d'un corps ecclésiastique ou laïc, Seigneur de Paroisse, et encore. à la condition qu'il soit membre de ce corps (cette exception se comprend, car dans ce dernier cas, le fondé de procuration peut être regardé comme un véritable Seigneur de Paroisse). Le Curé se place à la gauche du Président (le Syndic ayant la droite quand il ne préside pas). Le Curé n'a donc aucune prérogative spéciale au sujet de la présidence de l'Assemblée Municipale et nous verrons que ce fut là un sujet de récriminations de la part des Curés de Paroisses. Quant aux autres membres, ils siègent entre eux suivant la date de leur élection, ou, à égalité d'ancienneté, suivant l'ordre de leur nomination.

§ 2.

Critiques faites et Modifications proposées au sujet de l'Organisation Municipale.

I. — *L'étendue de certaines Paroisses est trop restreinte pour qu'il soit possible de se conformer à la lettre des Règlements.*

La première critique au sujet de l'organisation municipale fut faite, à l'Assemblée Provinciale par le Rapporteur de la Commission des Départements.

Cette critique s'adresse surtout à la difficulté de s'en tenir à la lettre des règlements, étant donné le peu d'étendue de certaies Paroisses.

« Plusieurs petites Paroisses, dit-il, n'offrent aucune ressource pour former, comme il est ordonné, des Assemblées Municipales. Quelques Paroisses ont à peine, les unes 18, d'autres 12 feux ; je pourrais vous en citer. une qui n'en a que 4 et une autre qui n'en a que 2. Celles-ci, trop pauvres, ne peuvent fournir le nombre suffisant de propriétaires éligibles payant la somme indiquée de 30 livres. Celles-là n'ont même pas assez d'électeurs qui aient au moins le mérite d'être taxés à 10 livres d'imposition. Ici, l'ordre reçu, l'on s'est assemblé et l'on a été arrêté dès le premier pas : il faut au moins un Syndic qui sache lire et écrire. Sans ce secours, comment nommer par scrutin ? Suffirait-il de nommer par acclamation ? Comment pouvoir donner sa voix librement ? A Villemblain, dans l'Election d'Or-

léans, il a bien fallu nommer pour Syndic le Curé de la Paroisse. Comme curé et non taillable, il lui était défendu d'assister à l'Assemblée Paroissiale : Comme curé, il est sorti, il est rentré comme Syndic. Doit-on faire des reproches ou des remerciements à ce curé commode en expédients ? Au moins est-il vrai de dire que, sans lui, il ne pouvait y avoir d'Assemblée dans cette Paroisse (1). »

Comment remédier à cet inconvénient ? Le rapporteur proposait de réunir ensemble les petites Paroisses, de façon qu'il n'y ait d'Assemblée Municipale que dans les Arrondissements d'au moins 200 feux. On conserverait à chacune des Paroisses de l'Arrondissement « avec son rôle particulier de la taille, cette espèce d'intérêt de famille qu'il est bon de protéger (1) » et on réunirait les petites Paroisses quand il s'agirait d'élire les membres des Assemblées Départementales, de correspondre ou de s'entendre avec les Assemblées de Départements sur les mesures d'exécution à prendre. Cette proposition de réunir entre elles les petites Paroisses pour l'administration des intérêts communs, est intéressante et méritait d'être signalée, car elle a été mise en pratique par la Constitution de l'an III.

(1) Assemblée Provinciale. Rapport de la Commission des Départements. Séance du 12 décembre 1787.

II. — *Le taux de trente livres d'imposition exigé pour l'égibilité est trop élevé.*

Le rapporteur de la Commission des Règlements à l'Assemblée Provinciale trouvait, d'autre part, trop élevé le taux exigé pour l'éligibilité. Il estimait qu'avec ce taux, le nombre des candidats serait trop restreint et proposait de le réduire à vingt livres. De plus, il proposait que les Propriétaires qui paieraient 20 livres d'imposition dans la Paroisse, seraient toujours censés y être domiciliés. « En effet, disait-il, la propriété nous semble tenir lieu d'habitation puisque c'est la propriété qui est le gage de l'intérêt à la chose publique, tandis que l'habitation n'intéresse que la chose privée. La charge de l'impôt pèse toujours sur le propriétaire et l'atteint dans quelque lieu du monde qu'il se trouve. C'est donc en raison de la propriété que l'assiette de cet impôt le regarde, lui appartient même, puisque le Roi veut bien en confier la répartition aux contribuables... (1) » « D'ailleurs, ajoutait le rapporteur, dans cette Généralité, l'exemple d'un homme aisé résidant au milieu de ses biens est une chose infiniment rare, les commodités des villes, leurs immunités, les offices innombrables qu'on peut y exercer, y attirent en foule, tous les propriétaires qui ne sont pas absolument cultivateurs et qu'il importe néanmoins de ne pas dégoûter de leurs propriétés rurales (2). »

(1) Assemblée Provinciale. Rapport de la Commission des Règlements. Séance du 12 décembre 1787.

(2) Assemblée Provinciale. Rapport de la Commission des Règlements. Séance du 12 décembre 1787.

III. — *Les anciennes Municipalités maintenues telles que, par le Règlement de* 1787, *sont inaptes, de par leur organisation même, à procéder d'une manière impartiale à la répartition des impositions.*

On fit une autre critique, au sujet des dispositions du Règlement, concernant le maintien des anciennes Municipalités déjà existantes. On prétendait que, par suite de leur organisation elle-même, ces Municipalités n'étaient pas constituées de façon à présenter des garanties suffisantes d'impartialité, dans la répartition des impositions : « Les Municipalités anciennement établies dans la Généralité d'Orléans, disait le rapporteur de la Commission des Règlements, présentent des exemples de toutes les constitutions possibles. Ici, le Roi nomme les Officiers, comme à Blois ; là, les offices se vendent comme à Vendôme. Tantôt les princes apanagistes les nomment comme à Orléans et à Chartres ; tantôt le public les confère, comme à Châteaudun. Enfin, comme à Saint-Sauveur, un seul maire qui lève son office aux parties casuelles, compose à lui seul toute la Municipalité (1). » De même, le rapporteur de la Commission des Départements, après avoir cité le cas de plusieurs Municipalités composées d'un maire et d'un seul échevin, concluait en ces termes : « C'est trop peu de ressources pour une Municipalité qui doit faire une répartition d'impôts. Le vœu du bureau est de respecter le

(1) Assemblée Provinciale. Rapport de la Commission des Règlements. Séance du 12 décembre 1787.

droit de ces Maires qui, ailleurs, vaudront à leur gré toute une Municipalité, mais à qui, pour leurs nouvelles fonctions, vous devez donner de sages adjoints afin de conserver cette liberté de suffrages sans laquelle il n'y a rien à espérer de la moindre Assemblée Nationale (1).

En conséquence, la Commission des Règlements proposait d'adjoindre dans ces villes, aux Assemblées déjà existantes, le nombre de prud'hommes nécessaire, soit pour doubler celui des officiers municipaux, soit pour porter le nombre total des officiers municipaux et des adjoints réunis au nombre des membres des Municipalités, tel qu'il avait été fixé pour les nouvelles Assemblées par le Règlement de 1787. Ces Prud'hommes, pour être éligibles, devraient payer au moins 25 livres d'imposition et ce taux de 25 livres serait aussi exigé pour les électeurs. Enfin, cette Assemblée des Prud'hommes serait renouvelable par tiers chaque année.

Les anciennes Municipalités ainsi constituées pourraient se nommer un Syndic qui n'exercerait ses fonctions que dans les cas qui ne sont pas du ressort anciennement confié aux Municipalités.

IV. — *Prérogatives des Seigneurs et des curés de Paroisses dans les Assemblées Municipales.*

Nous avons vu que l'Assemblée Municipale devait, aux termes de l'Edit de juin 1787, être présidée par le Seigneur de la Paroisse ou par le fondé de procuration

(1) Assemblée Provinciale. Rapport de la Commission des Départements. Séance du 12 décembre 1787.

du corps laïc ou ecclésiastique, Seigneur de Paroisse, pourvu que ce fondé de pouvoir fût membre de ce corps. En l'absence du Seigneur, le Règlement donnait la présidence au Syndic.

La Commission des Règlements proposait, dans le cas d'absence du Seigneur, de donner la présidence au fondé de procuration, à la seule condition qu'il fût noble et non plus seulement au fondé de procuration membre d'un corps, Seigneur de Paroisse. Allant plus loin encore, elle proposait, à défaut du Seigneur et de son procureur noble, de donner la présidence au Seigneur possédant fief avec haute justice dans la même Paroisse et qui paierait la plus forte taxe. A défaut du Seigneur haut justicier, la présidence aurait appartenu au fondé de procuration des « Veuves ou Filles de la Paroisse », puis au Curé de la Paroisse si, ayant dans la Paroisse un fonds de terre estimé au moins à 1.200 livres de revenus « non compris les dixmes et rentes », il est fondé de procuration du Seigneur, ou même simplement s'il fait partie de l'Assemblée Provinciale ou de celle de Département. « clause, disait le rapporteur, qui nous a paru sans conséquence dangereuse et qui contribue à la dignité d'une Assemblée Nationale dont les membres ne doivent jamais être confondus avec ceux dont ils sont les guides ou les juges » et qui ne pourra « qu'augmenter la considération pour cet ordre respectable qui s'est cru traité avec défaveur dans la nouvelle administration et dont nous avons cru qu'on ne pouvait trop relever le ministère (1). »

(1) Assemblée provinciale. Commission des Règlements.

Ainsi, d'après le projet de la Commission, ce n'était qu'à défaut du Seigneur, de son procureur noble, et du curé remplissant les conditions ci-dessus, que le Syndic aurait eu la présidence de l'Assemblée Municipale.

La seule restriction que faisait la Commission consistait à proposer de ne donner la présidence de la Municipalité qu'à un seul des fondés de procuration du même corps, Seigneur de plusieurs Paroisses. C'était là, d'ailleurs, une précaution nécessaire, car, sans cela, on aurait pu craindre qu'un corps laïc ou ecclésiastique étant, de par ses propriétés, Seigneur d'un grand nombre de Paroisses, n'acquiert dans l'administration du Département ou même de la Province, une influence par trop considérable par ses membres qui auraient pu, par suite, être présidents d'un grand nombre de Municipalités.

Si l'on en croit le rapporteur, les modifications proposées par la Commission auraient été loin, malgré cela, d'avoir pour résultat d'évincer le Syndic de la présidence dans un grand nombre de Paroisses. « Ces moyens, disait-il, ont pour objet, outre la conservation des antiques privilèges de la noblesse, de diminuer les cas encore trop nombreux où le Syndic aura la présidence. Ces mesures sont plus nécessaires que partout ailleurs dans cette Généralité où les Princes et le clergé possédant plus de la moitié des Seigneuries de Paroisse, le Syndic présiderait sans concurrent, ce qui écarterait entièrement les nobles de toute administration et rendrait presque impossible la régénération de

cet Ordre pour parvenir à l'Assemblée Provinciale (1). » L'argument n'était pas sans justesse car, nous le verrons, les différentes Assemblées étaient élémentaires les unes des autres, de sorte que, pour faire partie de l'Assemblée Provinciale ou de celle de Département, il fallait d'abord avoir fait partie d'une Assemblée Municipale. Ecarter les nobles des Municipalités, c'eût donc été les empêcher de parvenir à l'Assemblée Provinciale.

§ 3.

VŒUX ÉMIS PAR L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE AU SUJET DES MODIFICATIONS PROPOSÉES AU RÉGIME MUNICIPAL. — CONSÉQUENCES PRATIQUES DE CES VŒUX ET DÉLIBÉRATIONS.

L'Assemblée Provinciale n'adopta pas toutes les propositions de la Commission des Règlements et de celle des Départements et s'en tint aux modifications suivantes qu'elle demandait au Roi d'apporter au régime municipal organisé par l'Edit de juin 1787.

1° Abaisser dans les campagnes le taux d'éligibilité de 30 livres à 20 livres ;

2° Etablir, « dans toutes les villes, de nouvelles Municipalités à l'instar de celles des campagnes, afin de faire jouir lesdites villes plus promptement de l'avantage de recevoir l'imposition par des répartiteurs de leur choix, sauf à conserver les anciennes Municipalités dans les villes où Sa Majesté le jugera nécessaire, pour continuer à y exercer les fonctions qui leur sont actuel-

(1) Assemblée Provinciale. Rapport de la Commission des Règlements. Séance du 12 décembre 1787.

lement attribuées mais étrangères à la répartition des impôts, de quelque nature qu'ils soient... et, dans ce dernier cas, d'autoriser les villes à adjoindre aux Municipalités maintenues, le nombre de prud'hommes nécessaires pour la répartition des impôts », ces Prud'hommes étant élus parmi les propriétaires payant 25 livres d'imposition et par ceux payant le même taux. (Ce fut d'ailleurs la solution adoptée par un Arrêt ministériel du 8 août 1788.)

3° L'Assemblée Provinciale proposait de ne rien changer aux dispositions concernant les prérogatives des Seigneurs et des Curés dans les Municipalités, sauf sur deux points. Elle approuvait la restriction consistant à prescrire qu'un seul des fondés de procuration du même corps, Seigneur de plusieurs Paroisses, pourrait avoir la présidence. En second lieu, elle proposait d'accorder la présidence au Curé, lorsqu'il serait membre de l'Assemblée Provinciale ou de celle de Département, mais seulement à défaut du Seigneur et du Syndic.

4° Au sujet des difficultés existant pour les nobles de faire partie des Municipalités, elle remettait la solution de la question à plus tard et se contentait de supplier le Roi de lui indiquer les moyens de résoudre cette question.

5° Enfin, l'Assemblée Provinciale proposait quelques modifications de détail comme celle d'étendre, aux Assemblées Municipales, la règle qui interdit aux deux frères, au père et au fils, au beau-père et au gendre, de faire partie ensemble de la même Assemblée de Dépar-

lement ou de l'Assemblée Provinciale. Elle demandait, dans un but d'économie pour le budget municipal et dans la crainte de ne pas trouver le nombre nécessaire d'hommes compétents pour ces emplois, l'autorisation, pour les Municipalités, de cumuler sur une même tête les offices de Syndic et de greffier. Elle était d'avis enfin que les non-domiciliés devaient pouvoir être élus membres des Municipalités, mais que, dans le cas où l'un d'eux serait nommé Syndic, celui-là serait tenu de résider dans la Paroisse (1).

Les proportions émises par l'Assemblée Provinciale étaient raisonnables et modérées. D'ailleurs, la plupart étaient exigées par des nécessités d'ordre pratique. Comment admettre, en effet, qu'un maire seul ou un maire assisté d'un seul échevin fût à même de répartir impartialement les impositions sur tous les habitants d'une ville, étant donné surtout qu'à ce moment les contribuables n'étaient pas tous soumis au même régime ; que certains impôts devaient atteindre une somme globale et que, pour décharger un contribuable, il fallait forcément augmenter la cote d'un autre contribuable.

Il est bien évident aussi que, si la Communauté ne renferme aucun habitant capable d'exercer les fonctions d'officier municipal, il faut bien s'adresser aux propriétaires non-domiciliés ; que, si les habitants sont illettrés, il faut bien se contenter d'exiger du Syndic seul qu'il sache lire et écrire.

(1) Ass. Provinciale. Arrêt du 14 décembre 1787.

Que faire, d'autre part, dans une Paroisse comme celle de Chambord, dans laquelle aucun contribuable ne payait assez d'impôt, non seulement pour être éligible, mais même pour être électeur? L'Assemblée Provinciale était bien forcée de prescrire par ailleurs que les deux frères ou le père et le fils ne pourraient pas faire partie de la même Municipalité, au moins dans le cas où cette Municipalité ne serait composée que de trois membres.

Aussi, pratiquement et tout en réclamant à chaque instant le Règlement interprétatif promis par le Roi au sujet des Règlements de 1787, la Commission Intermédiaire de l'Assemblée Provinciale toléra les restrictions exigées par la nécessité et se contenta de se rapprocher le plus possible de l'esprit des Règlements. D'ailleurs, à plusieurs reprises, des lettres ministérielles vinrent lui donner raison et l'autoriser à tolérer les illégalités qu'il était impossible d'éviter, afin de permettre le fonctionnement du régime municipal nouvellement institué.

§ 4.

Comment les nouvelles Municipalités s'acquittèrent de leur tache sous l'administration de l'Assemblée Provinciale.

Malgré la manière très large dont la Commission Intermédiaire appliqua les règlements afin de faciliter la formation de Municipalités composées d'hommes suffisamment instruits et compétents, il semble que, d'une manière générale, la plupart des Municipalités ne se sont pas montrées à la hauteur de leur tâche.

Les rapports faits aux différentes Assemblées de Département renferment presque tous des plaintes au sujet de la manière dont les Municipalités s'acquittent du travail qui leur est confié. « Nous ne craignons pas, disait le Procureur Syndic de l'Assemblée du Département d'Orléans et de Beaugency, nous ne craignons pas qu'on nous accuse d'exagération, quand nous dirons qu'il serait nécessaire, pendant plusieurs années, de guider pas à pas la plus grande partie de nos Municipalités et de ne les pas abandonner un seul instant à elles-mêmes. Ce mal est à tel point qu'un grand nombre de nos Paroisses n'ont pu nous dire si elles avaient été vérifiées ou non depuis dix ans pour les vingtièmes, quoique les vérifications faites depuis cette époque aient été presque partout accompagnées d'une sorte de solennité qui devait frapper les habitants des campagnes (1). »

Par ailleurs, M. de Saint-Brisson, président de l'Assemblée de Département de Montargis et Gien, signalait dans une lettre qu'il écrivait à la Commission Intermédiaire, les nombreux abus « qui n'ont pris leur source que dans la stupidité ou les différentes passions des Syndics », les « nombreuses erreurs » dont sont remplis les rapports de ces derniers et il prévoyait que ces erreurs amèneraient sûrement, « lors de l'imposition une foule de réclamations plus ou moins bien fondées ». Bref, il s'était vu contraint de prier les différents membres de l'Assemblée de Département, d'aider de leurs

(1) **Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.**

conseils les Syndics des Paroisses à proximité desquelles ils habitaient.

Quelquefois, ce ne fut pas seulement l'incapacité, mais aussi la négligence des membres des Municipalités, qui fut la cause de l'insuffisance de leur administration. C'est ainsi que l'Assemblée de Département de Blois et Romorantin se vit forcée de demander à la Commission Intermédiaire une sanction, contre « plusieurs membres des Assemblées Municipales qui n'y assistent point ou presque jamais, ce qui empêche de retirer l'avantage qu'on s'est proposé de leur formation (1). » Quelques Municipalités inscrivaient dans leur budget des « dépenses de bouche » importantes et ne négligeaient aucune occasion de se réunir en de fraternels banquets, aux frais du budget municipal. D'autres tenaient leurs séances au cabaret et la Commission Intermédiaire dut leur rappeler qu'elles devaient siéger à l'hôtel de ville ou, à défaut, dans la maison d'école. Ailleurs aussi, le Procureur Syndic du Département de Châteaudun et Vendôme signale également quelques Municipalités qui laissent « entrevoir de l'indifférence pour tout ce qui concerne l'administration. » Mais il semble bien que ces négligences et cette indifférence pour le bien public ne furent que l'exception chez les Municipalités. « La plupart des Municipalités, ajoute en effet ce même Procureur Syndic, montre un amour décidé pour le bien. Nous les voyons concourir avec zèle à l'exécution des projets et se livrer avec ardeur à

(1) Procès-verbal des séances de l'Assemblée de Département de Blois et Romorantin. Arrêt du 29 octobre 1788.

des travaux dont le fruit doit tourner à l'avantage et au bonheur de la Communauté (1). »

Ce n'est donc pas tant dans la mauvaise volonté des Municipalités que dans l'incapacité de leurs membres qu'il faut chercher la cause de l'insuffisance de leur travail. D'ailleurs, une autre cause de l'insuffisance du travail des Municipalités provenait du peu de temps dont disposaient la plupart des Syndics pour les soins de l'administration. « Ce n'est pas en leur proposant des gratifications, disait le Procureur Syndic de Châteaudun et Vendôme, qu'on obtiendra de meilleurs résultats. » La plupart d'entre eux, en effet, « ont déclaré qu'ils ne voulaient d'autre récompense que le suffrage de leurs concitoyens et l'honneur de servir la province. Leurs plaintes cesseront dès qu'on ne leur imposera point un travail au-dessus de leurs forces. L'habitant des campagnes, occupé les deux tiers de l'année à remuer la terre, ne doit être distrait par aucun autre objet. » Il ne peut guère que pendant l'hiver, se livrer à loisir à toutes les recherches qu'on exige de lui. « On ne s'est point assez occupé des moyens de faciliter le travail. La plupart des opérations sont manquées ; les procès-verbaux de nomination des collecteurs et adjoints sont mal rédigés ; les tableaux et colonnes sont mal remplis. Quelques Municipalités ont préféré de n'en point faire, à les faire mal... Il était assez aisé de leur épargner cet embarras en leur envoyant des actes imprimés qui auraient servi de modèle pour les années

(1) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. Rapport des Procureurs Syndics.

suivantes : tout est difficile pour les gens de la campagne ordinairement peu instruits : les moindres obstacles les arrêtent (1). »

Pour éviter ces inconvénients, il eût été au moins nécessaire, d'après les rapports présentés aux Assemblées de Département, que la Commission Intermédiaire Provinciale consultât plus fréquemment les Bureaux Intermédiaires de Département au sujet des ordres et des instructions à donner aux Municipalités ou, au moins, qu'elle laissât plus d'initiative aux Bureaux Intermédiaires et leur permît, du moins, le choix des moyens pour guider, dans la mesure du possible, les Municipalités des Paroisses. D'ailleurs, même dans ce cas, il n'eût été rien moins que sûr que les Municipalités eussent été à même de remplir leur tâche, car les Bureaux Intermédiaires ont eux-mêmes trop de Paroisses dans leur ressort pour pouvoir diriger avec efficacité le travail des Municipalités. Ce qu'il eût fallu surtout, c'est, dans la Municipalité même, un homme compétent qui pût la diriger dans ses travaux, et ce rôle de conseiller des Municipalités, le Curé, au dire de beaucoup de rapports faits à ce sujet, était tout indiqué, de par son autorité et son instruction moins rudimentaire, à en assumer les fonctions. Malheureusement, les curés, mécontents de la place assez effacée qu'on leur avait laissée dans les nouvelles Municipalités, se désintéressèrent de l'administration municipale. Le Bureau intermédiaire du Département de Clamecy et Gien signalait, en

(1) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. Rapport des Procureurs Syndics.

ces termes, à la Commission intermédiaire, les causes et les effets déplorables de ce refus de la part des curés de campagne, de prendre part à l'administration municipale. « Les curés, tous instruits de leurs antiques prérogatives, pénétrés de la dignité de leur caractère, ont tous réclamé contre leur séance dans les Assemblées Municipales. Ils ne peuvent concevoir qu'on leur refuse au milieu de leurs Paroissiens, tous paysans pour la plupart, une présidence qu'on leur a laissée dans les Assemblées Provinciales et dans celles de Département. » La concession que leur a faite l'Assemblée Provinciale en leur donnant la possibilité d'arriver à la présidence de la Municipalité, dans le cas où ils seraient membres de l'Assemblée Provinciale ou de celle de Département, ne les satisfait point. Pratiquement, « ils se conduisent différemment. Les uns président les Assemblées, se mettent les premiers en nom dans les Procès-Verbaux et, quoique les Règlements soient rigoureux sur ce point, ce n'en est pas une contravention. Les autres n'assistent aux Assemblées que comme des étrangers, à titre de conseils et sans souffrir qu'on les nomme dans les Procès-Verbaux ; d'autres, et c'est le plus grand nombre, ne prennent absolument aucune part aux affaires et enfin quelques-uns les traversent » (se mettent en travers, y créent des obstacles).

« L'Administration sera peut-être forcée de revenir sus ses pas et de solliciter, en faveur des curés, l'ordre des séances qu'ils demandent, lorsqu'elle sera convaincue, comme on l'est aujourd'hui dans les Départements, que les curés ne pouvant être contraints et la majeure

partie ne voulant point se trouver aux Assemblées, ni donner leurs soins et leurs conseils, tout demeurera dans la stagnation ou il n'en résultera qu'un cahos dont on ne pourra rien tirer.

« La Commission intermédiaire du Département de Clamecy peut déjà attester qu'elle en a fait l'épreuve et en annonçant à la Commission Intermédiaire les travaux des Municipalités, travaux cependant indispensables, on ne peut lui annoncer que des ouvrages qui ne sont en général rien moins que satisfaisants. »

Et le Bureau Intermédiaire concluait : « Nous vous prions, Messieurs, de tenir pour constant que le plus grand nombre de nos Municipalités dans les campagnes ne pourra se livrer à aucun travail sans le secours des Curés et dès lors, les Départements sont dans l'impossibilité de vous présenter des renseignements sur une infinité de points (1). »

Ainsi, les curés se désintéressant de l'Administration municipale, celle-ci resta tout entière entre les mains des habitants des campagnes qui n'avaient souvent ni le temps voulu, ni l'instruction nécessaire pour être à la hauteur de leur tâche. Or, le travail qui leur était confié exigeait non seulement une assez longue pratique qui leur manquait, mais, de plus, exigeait une certaine compétence, puisqu'il s'agissait de mettre sur pied tout un nouveau régime d'administration, conférant de nouvelles attributions aux Municipalités, comme celle de la répartition des impositions ; qu'il fallait,

(1) Lettre du Bureau Intermédiaire du Département de Clamecy à la Commission Intermédiaire Provinciale.

par suite, rechercher de nouvelles matières imposables, correspondre avec les Assemblées de Département et mener de front des enquêtes de toutes sortes. Si l'on tient compte, d'autre part, de la mauvaise volonté dont faisait parfois preuve les magistrats et les officiers, dépossédés de ces attributi:ons, dans la communication des pièces nécessaires dont ils étaient dépositaires, on ne doit pas s'étonner outre mesure des retards et des erreurs des Municipalités des Paroisses de campagne. D'autant que, par un oubli inexplicable, on avait laissé subsister les anciens Syndics Paroissiaux nommés par l'Intendant, d'où des conflits de compétence qui ne cessèrent que par la suppression de ces Syndics en vertu d'une lettre ministérielle (1).

En résumé, il n'y a donc pas lieu de trop s'étonner de cette impuissance relative des Municipalités à remplir la tâche qui leur était confiée. Si on eût pu l'atténuer en facilitant le travail des Municipalités par des modèles imprimés et des circulaires plus nombreuses et mieux comprises, ou encore, en s'efforçant d'intéresser les curés des Paroisses à l'administration municipale, il eût peut-être été difficile de l'éviter complètement. Non pas que le régime municipal institué par l'Edit de juin 1787 fût foncièrement mauvais ; mais la tâche qui était confiée aux Municipalités était délicate et, d'autre part, la majorité des officiers municipaux

(1) Ces conflits furent, il est vrai, assez rares dans la Généralité d'Orléans, grâce à l'intelligence de l'Intendant, qui s'efforça, partout où ce fut possible, de nommer comme Syndics Paroissiaux, les Syndics élus des nouvelles Municipalités.

n'y était pas préparée. Il ne faut pas d'ailleurs exagérer cette impuissance des Municipalités à remplir leur tâche et croire qu'on était tombé dans l'anarchie administrative. Nous le verrons plus tard, le travail des Municipalités n'était jamais définitif : il était toujours revu, contrôlé et approuvé par les Assemblées supérieures et si, parfois, des renseignements importants firent défaut, si des lacunes et des erreurs furent commises, on en fut quitte pour recommencer le travail, ce qui, sans doute, causait des retards regrettables. Mais à mesure que les questions se seraient éclaircies et précisées, l'éducation des Municipalités se serait faite. Il n'y avait donc qu'à attendre patiemment que le temps permît de se débarrasser des tâtonnements inévitables d'une administration nouvelle, confiée, un peu prématurément peut-être, à des hommes non préparés à remplir la tâche qui leur était confiée (1).

(1) Le 18 avril 1789, la Commission Intermédiaire envoya au Contrôleur général des finances, à l'occasion de la réunion des Etats Généraux, un projet créant de nouvelles Assemblées Municipales.

D'après ce projet, il n'y avait plus de membres de droit, tous sont élus. Le Seigneur de la Paroisse préside la Municipalité, s'il en a été élu membre ; à son défaut, le plus âgé des nobles, puis le premier des ecclésiastiques, enfin celui des propriétaires et habitants élus qui paie le taux le plus élevé d'impôt foncier. Exception est faite toutefois pour le Syndic qui, bien qu'ayant voix délibérative, ne peut, en aucun cas, présider l'Assemblée Municipale « parce que, dit le projet, il est chargé de tenir la main à l'exécution des délibérations, et cette fonction distinguée est néanmoins incompatible avec la présidence ».

ARTICLE DEUXIEME

Organisation des Assemblées de Département

§ 1.

COMPOSITION DES ASSEMBLÉES DE DÉPARTEMENT. — RÉGIME ÉLECTORAL : ASSEMBLÉES D'ARRONDISSEMENT. — BUREAUX INTERMÉDIAIRES DE DÉPARTEMENT.

L'Edit de juin 1787 divisait la Généralité d'Orléans en six Départements.

Le premier composé des Elections d'Orléans et de Beaugency.

Le deuxième composé des Elections de Chartres et de Dourdan.

Le troisième composé des Elections de Blois et de Romorantin.

Le quatrième composé des Elections de Châteaudun et de Vendôme.

Le cinquième composé des Elections de Pithiviers et de Montargis.

Le sixième composé des Elections de Gien et de Clamecy.

Plus tard, vers le mois de mai 1788, cette division en Départements fut remaniée à la demande des représentants de différentes Elections dont les plaintes avaient été portées devant l'Assemblée Provinciale et la Généralité fut partagée en 7 Départements :

Le premier composé des Elections d'Orléans et de Beaugency.

Le deuxième formé des Elections de Chartres et de Dourdan.

Le troisième formé des Elections de Blois et de Romorantin.

Le quatrième composé des Elections de Châteaudun et de Vendôme.

Le cinquième comprenant les Elections de Montargis et de Gien.

Le sixième ne contenant qu'une seule Election : celle de Clamecy.

Et le septième formé par l'Election de Pithiviers.

Dans chacun de ces Départements était établie une Assemblée dite Assemblée de Département et composée de 24 personnes à l'exception de l'Assemblée de Chartres et de Dourdan qui, à cause de l'étendue du Département, était composée de 28 membres, et de celles des Départements de Clamecy et de Pithiviers qui, n'ayant dans leur ressort respectif qu'une seule Election, ne comprenaient chacune que 12 membres.

Aux termes de l'Edit de 1787, moitié des membres de ces Assemblées devait toujours être prise « en nombre égal parmi les Ecclésiastiques et les Sei-

gneurs laïcs ou gentilhommes les représentant et moitié parmi les députés des villes et des Paroisses ».

A chacune des Assemblées de Département sont adjoints deux Procureurs Syndics pris l'un dans le clergé ou la noblesse, et l'autre dans le tiers-état. Toutefois, les Départements de Pithiviers et de Clamecy ne comprenant qu'une Election, leur Assemblée ne possédait qu'un seul Procureur Syndic, pris dans l'un des trois ordres.

Les Assemblées de Département étaient soumises au régime électoral suivant :

La moitié, nommée par le Roi, des membres devant composer l'Assemblée Provinciale, nommaient la moitié des membres de l'Assemblée de Département et ces derniers se complétaient eux-mêmes au nombre fixé par la loi en nommant les membres restant à élire. De plus, ces derniers membres nommés de cette manière devaient être choisis de façon qu'il y eût 4 Députés pour chacun des Arrondissements dont les Départements devaient être divisés par cette première fraction de l'Assemblée et encore de façon que, de ces 4 Députés, l'un soit membre du clergé, l'autre de la noblesse et les deux derniers du tiers-état.

L'Assemblée de Département, ainsi élue, devait rester composée des mêmes membres pendant les années de 1788, 1789 et 1790 puis, ce temps expiré, devait se « régénérer » de la façon suivante : un quart des membres sortait chaque année, quart désigné les trois premières années par le sort, et ensuite « par l'ancien-

neté », et de manière que « par année, il sorte toujours un membre de chaque Arrondissement ».

Donc, en définitive, l'Assemblée de Département était élue pour 4 ans et renouvelable par quart tous les ans. Mais comment devaient être remplacés les membres sortants de l'Assemblée? Voici comment l'Edit organisait le système électoral :

Chaque Département était divisé par l'Assemblée qui le représentait en 6 Arrondissements (sauf celui de Chartres et Dourdan qui en comprenait 7 et les Départements de Pithiviers et de Clamecy qui n'en contenaient que 3). Au chef-lieu de chacun de ces Arrondissements (chef-lieu déterminé par l'Assemblée de Département), l'Edit instituait une Assemblée dite Assemblée d'Arrondissement, dont la fonction consistait à élire les membres sortants de l'Assemblée de Département.

Cette Assemblée d'Arrondissement était composée des Seigneurs de Paroisses ou de leurs fondés de procuration nobles, des Curés de Paroisses, des Syndics municipaux et de deux Députés élus parmi les membres de l'Assemblée Municipale, par l'Assemblée Paroissiale, soit donc en tout cinq Députés par Paroisse.

L'Assemblée d'Arrondissement ainsi composée se réunit au chef-lieu de l'Arrondissement, sous la présidence du Seigneur ecclésiastique ou laïc qui a droit de siéger le premier ou, en son absence, du Syndic le plus anciennement élu et là, elle nomme au scrutin le candidat chargé de représenter l'arrondissement à l'Assemblée de Département.

Mais le choix de l'Assembleé d'Arrondissement était limité : en premier lieu, elle devait choisir le candidat parmi ceux qui avaient déjà fait partie d'une Assemblée Municipale, soit comme membres de droit, soit comme membres électifs : les membres de droit comme le Seigneur et le Curé représentent le clergé et la noblesse ; les membres électifs sont choisis pour représenter le tiers-état. Donc encore une restriction à la liberté du choix de l'Assemblée d'Arrondissement, puisque si le membre sortant de l'Assemblée de Département pour l'Arrondissement est membre du clergé ou de la noblesse, on doit choisir le nouveau candidat parmi les membres du clergé ou de la noblesse ; si, au contraire, le membre sortant appartient au tiers, le nouveau candidat doit être choisi parmi ceux qui ont qualité pour représenter le tiers-état.

Il y avait encore d'autres restrictions : le fondé de procuration du Seigneur à l'Assemblée Municipale n'est éligible à l'Assemblée de Département que s'il est noble et possède au moins 1.000 livres de revenus dans le Département. De plus, il ne peut y avoir qu'un seul fondé de procuration pour chaque Seigneur, qui soit éligible à l'Assemblée de Département. Enfin, chacun des corps ecclésiastiques ou laïcs, Seigneurs de Paroisses, ne peut être représenté dans la même Assemblée de Département que par un seul de ses membres et encore faut-il que ce membre soit noble.

D'autre part, l'Edit de 1787 (1) prenait certaines pré-

(1) Le Règlement du 18 juillet 1787.

cautions pour sauvegarder l'égalité de représentation entre les différents Arrondissements, les différentes Paroisses et aussi entre les différents ordres. Nous avons vu que, chaque année, il sort un membre par Arrondissement. Le député sortant doit être remplacé par un candidat du même ordre et du même Arrondissement. De plus, les candidats devront être, dit l'Edit, « le moins qu'il sera possible » tirés de la même Paroisse à laquelle appartiennent les députés sortants et « la Paroisse d'où sera celui qui sortira ne pourra en fournir un du même Ordre qu'après un an, au moins, révolu. » De même, les Députés des Paroisses devront être « autant qu'il se pourra, toujours pris moitié dans les villes et moitié dans les Paroisses de campagne ».

Toutefois, pour permettre aux nobles d'arriver plus facilement à l'Assemblée de Département, l'Edit décidait que, dans le cas où il ne se trouverait pas, dans l'Arrondissement, de Seigneur, ni même de fondé de procuration de Seigneur qui puisse être Député à l'Assemblée de Département, l'Assemblée d'Arrondissement serait libre d'en choisir dans un autre Arrondissement, « mais du même Département ».

Et, en effet, l'absence totale, dans un Arrondissement, de Seigneurs de Paroisses susceptibles d'être élus à l'Assemblée de Département, ne constituait pas un cas purement théorique et qui ne devait se présenter que très rarement dans la pratique. Il suffit, pour le comprendre, de rappeler les paroles du rapporteur de la Commission des Règlements à l'Assemblée Provinciale qui disait que, dans la Généralité d'Orléans,

les Princes et le clergé possédaient plus de la moitié des Seigneuries de Paroisses. Il est bien évident que les Princes étaient trop grands Seigneurs pour faire partie eux-mêmes d'une Assemblée Municipale. D'ailleurs, ils avaient, de même que le clergé, un nombre considérable de Seigneuries, ce qui les obligeait, les uns et les autres, à se faire représenter, à la Municipalité, par des fondés de procuration. Or, il fallait, pour que ce fondé de procuration puisse être Député à l'Assemblée de Département, qu'il fût noble, domicilié dans la Paroisse (condition exigée pour les membres des Municipalités), et qu'il possédât au moins 1.000 livres de revenus dans le Département. Enfin, et surtout, chaque Seigneur, quel que fût le nombre des Seigneuries qu'il possédât, ne pouvait avoir qu'un seul fondé de procuration, éligible à la même Assemblée de Département.

On comprend donc que le cas où il n'y aurait, dans l'Arrondissement, aucun Seigneur ni fondé de procuration, éligible à l'Assemblée de Département, n'était pas un cas purement théorique et pouvait fort bien se présenter dans la pratique. On doit comprendre aussi les motifs qui guidaient l'Assemblée Provinciale quand elle réclamait près du Roi « les moyens les plus propres à faciliter la régénération de la noblesse aux Assemblées de Département et à l'Assemblée Provinciale ».

Tel était le système électoral institué par le Règlement du 18 juillet 1787. Nous voyons donc que, en résumé, l'Assemblée de Département composée de 12, 24 ou

28 membres est élue pour 4 ans et renouvelable par quart tous les ans, de façon qu'il sorte toujours un membre par Arrondissement. Ce membre sortant, c'est l'Assemblée d'Arrondissement qui le remplace en ayant soin de choisir un candidat du même ordre, de façon que moitié des membres de l'Assemblée de Département soit, en nombre égal, du clergé et de la noblesse, et l'autre moitié, du tiers-état.

Enfin, en plus des membres proprement dits de l'Assemblée de Département, l'Edit de 1787 créait deux Procureurs Syndics de Département, si le Département contenait deux Elections ; et un seul Procureur Syndic, si le Département ne contenait qu'une seule Election. Si l'Assemblée de Département comprenait deux Procureurs Syndics, l'un devait être pris dans le clergé ou la noblesse, et l'autre dans le tiers-état. Si, au contraire, l'Assemblée de Département ne possédait qu'un seul Procureur Syndic, il pouvait être pris indifféremment dans l'un des trois ordres. Les Procureurs Syndics n'avaient pas voix délibérative et remplissaient auprès des Assemblées de Département, des fonctions analogues à celles dont étaient chargés les Syndics auprès des Municipalités, c'est-à-dire la correspondance et l'exécution des délibérations de l'Assemblée de Département ; ils sont nommés pour trois ans et « peuvent être continués pendant neuf années, mais toujours par une nouvelle élection et de manière que les deux ne soient pas changés en même temps ».

La présidence de l'Assemblée de Département appartenait à l'un des membres du clergé ou de la noblesse,

« Il sera nommé pour la première fois par le Roi, dit l'Edit de 1787 (1), et restera quatre ans, Président; après quoi, et tous les quatre ans, le Roi choisira entre deux membres du clergé et deux de la noblesse qui lui auront été présentés par l'Assemblée. » En l'absence du Président, l'Assemblée est présidée par le premier des Ecclésiastiques, si le Président est noble ; par le premier des nobles, s'il est ecclésiastique.

L'ordre des « séances » est tel que les ecclésiastiques siègent à droite du Président ; les nobles à la gauche ; les représentants du tiers en face.

Les ecclésiastiques gardent entre eux l'ordre accoutumé de leurs séances. Les nobles siègent entre eux suivant l'ancienneté de leur admission, ou, à égalité, suivant l'âge ; enfin, les représentants du tiers, suivant l'ordre des Paroisses, ordre « qui est déterminé par leur contribution ».

Enfin, auprès de l'Assemblée de Département, est établi un greffier qui ne fait pas partie de l'Assemblée. Ce greffier qui est nommé et révoqué par l'Assemblée de Département, porte le titre officiel de « Secrétaire de l'Assemblée de Département ».

L'Assemblée, régulièrement convoquée, et réunie en séance, peut prendre toutes les délibérations qu'elle juge utiles au bien du Département ou au sujet des attributions qui lui sont conférées. Ces délibérations, écrivait postérieurement le contrôleur général, doivent, en général, « toujours être prises au scrutin sur les

(1) Règlement du 18 juillet 1787.

personnes et de vive voix sur les affaires ». « Les voix sont prises par tête et non par ordre et de telle manière, dit l'Edit de 1787 (1), qu'on prend d'abord la voix d'un ecclésiastique, puis celle d'un noble, ensuite deux voix du tiers, et ainsi de suite ; le Président opine le dernier et sa voix est prépondérante en cas de partage des voix (2). »

L'Assemblée de Département doit faire dresser trois expéditions des Procès-Verbaux de ses séances. Ces trois expéditions sont adressées à la Commission intermédiaire Provinciale qui envoie la première, avec ses observations, au Contrôleur général des Finances ; remet la seconde à l'Intendant de la Province et conserve la troisième dans ses archives.

Les Procès-Verbaux ne sont pas imprimés, le Roi ayant jugé « qu'il était indispensable que les Assemblées de Département évitent la dépense de l'impression de leurs Procès-Verbaux », mais l'Assemblée de Département peut en envoyer les extraits, qui lui semblent particulièrement intéressants, à l'Assemblée Provinciale, qui, si elle le juge utile, peut les faire imprimer à la suite des Procès-Verbaux de ses propres séances.

L'Assemblée de Département ne se réunit pas, comme l'Assemblée Municipale, à des intervalles très rapprochés ; elle ne tient qu'une seule session par an, session

(1) Règlement du 18 juillet 1787. (Deuxième section. Article vingtième.

(2) D'ailleurs le Règlement du 18 juillet 1787 conférait la même prérogative au Président de l'Assemblée Provinciale.

dont la durée ne peut excéder 15 jours. Elle est convoquée pour cette session par le Président qui doit la convoquer dans le courant du mois d'octobre et pas plus tard que le 15, afin que toutes les Assemblées de Département soient closes et terminées le 30 octobre au plus tard et de permettre par là à l'Assemblée Provinciale, qui tenait ses séances vers novembre-décembre, d'examiner les vœux émis par les Assemblées de Département. Le Président doit se concerter, pour cette convocation, avec le Bureau Intermédiaire, et doit en prévenir la Commission Intermédiaire Provinciale un mois à l'avance.

L'Assemblée de Département ne tenait donc qu'une seule session par an, mais elle était représentée dans l'intervalle par une Commission Intermédiaire qui était dénommée officiellement « Bureau Intermédiaire de Département ».

Le Bureau Intermédiaire était composé de quatre membres dont un du clergé, un de la noblesse et deux du tiers-état. Ils sont élus par l'Assemblée de Département qui les choisit dans son sein. Le Bureau est nommé pour trois ans et renouvelable par tiers chaque année. Il est présidé par le Président de l'Assemblée de Département (Président qui est membre de droit du Bureau), et en son absence, par le premier des nobles, si le Président est ecclésiastique, ou par le premier des Ecclésiastiques, si le Président appartient à l'ordre de la noblesse (1).

(1) Dans les Départements de Pithiviers et de Clamecy, le

Les Procureurs Syndics sont membres de droit du Bureau Intermédiaire et y ont voix délibérative, mais les voix des deux Procureurs Syndics ne comptent que pour une seule dans la délibération. Dans le cas où ils sont en désaccord, leurs voix s'annulent et leur vote collectif n'est pas compté dans la délibération. Enfin, si leur voix est comptée, elle est prépondérante en cas de partage des voix (1).

Enfin, c'était le greffier de l'Assemblée de Département qui en remplissait également les fonctions auprès du Bureau Intermédiaire.

Le Bureau Intermédiaire était chargé, pendant l'intervalle des sessions de l'Assemblée, de l'expédition des affaires courantes et, en général, de toutes les questions dont il pouvait avoir été chargé par l'Assemblée. Les Procureurs Syndics rendaient compte à l'Assemblée, dans un rapport annuel dressé au nom du Bureau, de tout ce qu'avait fait le Bureau Intermédiaire pendant l'année écoulée.

D'ailleurs, les fonctions des Procureurs Syndics et du Bureau Intermédiaire étaient les mêmes que celles des Procureurs Syndics Provinciaux et de la Commis-

Bureau Intermédiaire n'était composé que de quatre membres, y compris le Président et le Procureur Syndic, mais il devait être composé de telle sorte que, de ces quatre membres, l'un appartienne à l'ordre de la noblesse, l'autre à celui du clergé et les deux derniers au tiers-état.

(1) Si, comme dans les Départements de Clamecy et de Pithiviers, il n'y a qu'un seul Procureur Syndic, sa voix est comptée dans la délibération, mais elle n'est jamais prépondérante.

sion Intermédiaire Provinciale. L'Instruction adressée par le Roi à l'Assemblée Provinciale déclare formellement que ce qui est prescrit pour la Commission Intermédiaire et les Procureurs Syndics Provinciaux sera observé pour les Bureaux Intermédiaires et les Procureurs Syndics de Département « en tout ce qui leur est applicable ». Nous étudierons donc les attributions des uns et des autres, à propos de l'Assemblée Provinciale.

Notons seulement, en terminant, que, dans une instruction adressée au nom du Roi, au sujet de l'Assemblée préliminaire du Département de Blois et Romorantin, on prescrivait de choisir les Procureurs Syndics parmi ceux « résidant habituellement dans le Département, domiciliés même dans le chef-lieu ou disposés à s'y établir et n'ayant aucune autre nature d'occupation qui puissent les distraire de leurs nouvelles fonctions ». Quant au Bureau Intermédiaire, disait la même Instruction, il devra être composé « en tout temps et surtout dans le premier moment, de gens sages, intelligents et zélés pour le bien public ».

§ 2.

Modifications proposées a l'organisation des Assemblées de Département et d'Arrondissement.

L'organisation des Assemblées de Département ne souleva que peu de critiques, dans le sein de l'Assemblée Provinciale. Le seul vœu, émis par elle à ce sujet, fut fait pour demander au Roi l'incompatibilité de la qualité de membre de la Commission Intermédiaire ou d'un autre Bureau Intermédiaire avec la fonction d'Of-

ficier des Bureaux des finances et des élections. Le Roi ne souscrivit pas d'ailleurs à ce vœu et notifia sa décision à l'Assemblée Provinciale par lettre du 21 novembre 1788.

Plus tard, ce fut le pouvoir royal qui prit l'initiative des réformes à ce sujet. Ces réformes portaient sur l'organisation des Assemblées d'Arrondissement et étaient contenues dans un projet que Necker envoya aux Assemblées de Département, en leur demandant leur avis et leurs observations.

Ce projet était intitulé : « Premières Idées non encore arrêtées sur la forme des convocations d'Arrondissement (1) ». Il avait pour but, disait Necker dans la lettre d'envoi de ce projet, de réformer les Assemblées d'Arrondissement qui, telles qu'elles avaient été organisées par l'Edit de 1787, « seraient trop tumultueuses » et d'ailleurs, ajoutait-il, il n'a pas été pris, dans cet Edit, « sur leur police et sur les formes du scrutin, des précautions suffisantes pour maintenir l'ordre et préparer un bon choix ».

Le projet de Necker modifiait la composition des Assemblées d'Arrondissement. Les paroisses, au lieu d'y envoyer 5 Députés, n'y étaient plus représentées que par 4 Députés : le Seigneur, le Curé ou autre bénéficier ou prieur possédant au moins 1.000 livres de revenus dans la Paroisse et ayant été membre de la

(1) Le texte de ce projet se trouve en entier dans le Procès-Verbal des Séances de l'Ass. de Département de Châteaudun et Vendôme (18 octobre 1788).

Municipalité ; le maire ou Syndic et un des membres électifs de la Municipalité. Le Seigneur pouvait se faire représenter à l'Assemblée d'Arrondissement par un fondé de procuration, mais il ne pouvait s'y faire représenter que pour une seule Paroisse. De plus, les Seigneurs qui n'étaient ni Ecclésiastiques, ni nobles, ne pouvaient assister à l'Assemblée d'Arrondissement, ils devaient s'y faire représenter par un fondé de procuration ; sinon, l'Assemblée Municipale députait, à sa place, un gentilhomme possédant fief et pourvu d'un revenu foncier d'au moins 1.000 livres et ayant été membre d'une Assemblée Municipale. Cette dernière avait d'ailleurs le droit de députer semblable gentilhomme à la place du Seigneur de Paroisse qui, possédant plusieurs Seigneuries, aurait choisi, pour se faire représenter, un fondé de procuration dans une autre Paroisse. Ces mesures avaient pour but de faciliter « la régénération de la noblesse » aux Assemblées de Département et à l'Assemblée Provinciale. Par contre, le projet réduisait le nombre des membres électifs pouvant être Députés : un seul pouvait l'être au lieu de deux, dans chaque Municipalité.

Mais ces modifications, dans la composiiton des Assemblées d'Arrondissement, n'étaient pas la réforme la plus importante du projet. D'après le projet, en effet, l'Assemblée d'Arrondissement n'élisait plus directement les Députés à l'Assemblée de Département. Elle ne se réunissait plus annuellement, mais seulement une fois tous les quatre ans, sous la présidence de deux membres de l'Assemblée de Département (l'un du clergé

ou de la noblesse et l'autre du tiers-état) qui dirigeaient l'Assemblée d'Arrondissement, mais sans y avoir voix délibérative.

Le rôle de l'Assemblée d'Arrondissement était réduit à nommer douze électeurs et huit électeurs adjoints (ces derniers chargés de suppléer les premiers en cas de besoin). Ces électeurs étaient choisis parmi les membres de l'Assemblée d'Arrondissement, de façon que moitié soit prise en nombre égal dans le clergé et la noblesse, et moitié parmi les Députés des Municipalités.

Les douze électeurs sont convoqués tous les ans au mois d'août et nomment au scrutin le Député de l'Arrondissement à l'Assemblée de Département.

On le voit, le projet ajoutait un degré dans le mode de suffrage pour l'élection des membres de l'Assemblée de Département. Ces Assemblées auraient donc été élues par un scrutin à trois degrés (1) » c'était peut-être compliquer le mode des élections d'une manière hors de proportion avec l'importance des Assemblées de Département. Malgré cela, le projet fut bien accueilli par presque toutes les Assemblées de Département et sauf quelques modifications de détail (comme l'abaissement du taux d'éligibilité des bénéficiers et des gentilhommes), ces Assemblées étaient de l'avis de l'Assemblée de Département de Montargis et Gien qui déclarait « qu'elle ne pouvait que rendre hommage aux dispo-

(1) On peut même dire que d'après le projet, l'Assemblée de Département était élue par un scrutin à 4 degrés puisque l'Assemblée d'Arrondissement devait rester composée (pour le quart) de délégués des Municipalités.

sitions du projet du Règlement qu'elle regarde comme le plus propre à concilier les intérêts et la confiance de tous les ordres. » Seule, l'Assemblée de Blois et Romorantin proposa « de s'en tenir aux dispositions du Règlement de 1787, en y appliquant pour celles qui n'avaient pas été prévues par ledit Règlement, les dispositions indiquées par le projet. » La principale raison invoquée en ce sens par cette Assemblée, c'était la crainte que les vingt électeurs, institués par le projet et restant quatre ans en place, ne fussent exposés « à la séduction », ce qui paraît, en effet, assez vraisemblable.

Quoi qu'il en soit, l'étude de ce projet ne présente qu'un intérêt purement théorique, car les événements qui se passèrent à Paris empêchèrent qu'il fût mis en pratique.

§ 3.

Les Assemblées des différents Départements de la Généralité d'Orléans et les Bureaux Intermédiaires de Département de 1787 a 1790.

Nous avons vu que les différents départements dont était composée la Généralité devaient être partagés par les Assemblées de Département en Arrondissements à raison de trois Arrondissements par Election.

Cette division fut faite, dès leurs premières séances, par les Assemblées de Département qui assignèrent à chaque Arrondissement, tantôt un chef-lieu unique, tantôt deux ou plusieurs villes qui devaient alternativement tenir lieu de chef-lieu d'arrondissement.

Dans tous les Départements, les Assemblées, dans leurs premières séances, firent preuve du plus grand enthousiasme et du plus grand zèle patriotique. Les discours d'ouverture des Présidents des différentes Assemblées et les rapports des Procureurs Syndics présentent de nombreuses démonstrations de ce zèle pour le « bien public ». On s'imaginait que, par suite de l'établissement de la nouvelle administration, tous les abus de l'ancien régime allaient cesser comme par enchantement et faire place à une administration idéale et parfaite.

Le discours d'ouverture de l'Assemblée de Châteaudun et Vendôme, discours prononcé par le Comte de Saint-Chamans, Président de l'Assemblée, est typique à cet égard.

« Les vœux de la nation, disait-il, exprimés par l'avis uniforme des notables, sont remplis ; les Assemblées Provinciales sont établies ! Une juste égalité va régner dans les répartitions que les peuples feront eux-mêmes... Tous les ordres vont concourir au bien général : Vous, le premier ordre de l'Etat, comme vous l'êtes dans la religion par vos fonctions sacrées, le Roi attend de vous le même zèle que vous apportez au service du Seigneur... vous, pasteurs zélés, instruisez les fidèles à vous imiter ; nous n'irons pas enlever à de vénérables Cénobites les dons de nos pères, qu'une antique possession rend leur propriété, ni les ramener à défricher les déserts pendant que leurs travaux ont changé ceux qu'on leur a donnés en campagnes fertiles.

« Vous, second ordre de l'Etat, dont la valeur a fondé

ou raffermi le Royaume, Noblesse française, imitez vos aïeux, imitez-vous, vous-mêmes. Je vous ai vus dans les combats et je me suis écrié : voilà les descendants des compagnons de Clovis...

« Estimables citoyens qui composez le tiers-état, les temps vont cesser où, relégués dans la classe passive des citoyens, vous n'aviez aucune influence sur l'Administration. Un Roi populaire vous y appelle.

« Magistrats éclairés, nous vous demandons vos lois, vos usages, vos coutumes que nous ne voulons nullement intervertir.

« Nous vous demandons les privilèges des villes pour les respecter, persuadés que vous-mêmes, vous renonceriez, s'il était nécessaire, à ceux onéreux au peuple.

« Commerçants, nous venons chercher avec vous les moyens d'ouvrir de nouvelles routes au commerce.

« Habitants des campagnes, vos mœurs se sont conservées pures comme l'air que vous respirez et c'est parmi vous que la bonne foi doit s'être retirée... (1). »

Cette longue citation suffit à faire entrevoir le ton qui règne dans les discours, et l'on avouera que si un Président d'une Assemblée d'Arrondissement ouvrait la session par un discours d'un tel style, ses auditeurs seraient un peu surpris.

D'ailleurs, le discours qu'il prononça quelques jours plus tard était encore plus enthousiaste. « Tâchons, disait-il, que la Province nous considère comme cet auguste sénat de Rome dont la gravité, la majesté et, plus que tout, sa capacité imposaient tellement aux

(1) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. Discours du comte de Saint-Chamans, Président de l'Assemblée.

Etrangers, qu'ils le croyaient formé par des Etres supérieurs aux hommes. Il s'en fallait de beaucoup, dans ses plus beaux jours, que ce sénat eût à régler le sort d'autant d'individus qu'il y en a dans ce Département. Il me semble, Messieurs, que nous devrions le prendre pour modèle... » et encore : « pourquoi chercherions-nous à nous régler sur eux ou sur des exemples de l'antiquité ? La vertu était donc bien rare à Rome, puisque l'on y admirait le désintéressement de Curius, pendant que, d'une voix unanime, tous les Ordres de ce Département viennent de donner des marques du leur ! Soyons Français, Messieurs, c'est ce que nous pouvons faire de mieux... »

Puis, il recommande d'éviter les discussions tumultueuses et passionnées, car « sous l'influence de l'imagination ou des paroles, la vérité demeurerait ensevelie, au lieu qu'elle doit s'élever au-dessus des nuages de l'amour-propre et des fausses lueurs du bel esprit. Sitôt que nous apercevrons son auguste lumière, que toute dissertation cesse... Simple comme son auteur, la vérité, aussitôt qu'elle se montre, force à l'assentiment et aux hommages.

« ...La différence de force de corps, d'esprit, de talent entre les hommes ne vous montre-t-elle pas l'harmonie de l'univers ? L'homme ne pourrait suffire seul à ses besoins. Où en serions-nous, si chacun commandait et si le domestique indocile refusait d'atteler les chevaux de son maître ? »

...Enfin, il terminait en vantant, dans un style lyrique, les services rendus à l'Etat par les différents Ordres.

« C'est au sang de nos guerriers que vous devez la paisible possession de vos propriétés et de pouvoir élever dans vos foyers tranquilles par des mères laborieuses et attentives, les tendres rejetons qui, bientôt, vont vous aider dans votre travail... » c'est pour vous éviter « le fléau terrible de l'invasion » que l'on vous demande des impôts que nous venons chercher à alléger. Ce sont sans doute les vœux des ministres des autels qui retiennent depuis si longtemps l'épée de l'Ange Exterminateur !

« Ce sont les soins de ceux qui consacrent leurs veilles au jugement de vos querelles qui ont arraché la portion de bien qui vous reste à la rapacité du monstre dévorant de la Chicane... Sans l'artisan, vous n'auriez point ces précieux outils avec lesquels vous arrachez les ronces de cette terre maudite depuis le crime de notre père commun et que votre art rend une nourrice féconde pour tous les hommes.

« C'est vous qui nous nourrissez et c'est nous qui vous fournissons les moyens de subsister.

« C'est nous... qui porterons vos demandes jusqu'aux pieds du trône.. excitant de plus en plus dans le cœur de notre monarque, une bonté dont il vient de donner des preuves éclatantes, nous lui rappellerons sans cesse qu'il est impossible de calculer à quel point chacune de ses privations multiplie le bonheur et la reconnaissance de ses sujets (1). »

(1) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. — Discours du comte de Saint-Chamans, Président de l'Assemblée.

Tel était l'état d'esprit qui régnait en général dans les Assemblées de Département, au début de leur première session de 1787. Sans doute, il faut tenir compte du langage hyperbolique qui était dans les goûts du jour et d'ailleurs, tous les discours prononcés aux différentes Assemblées ne s'exprimaient pas dans un langage aussi imagé : mais, malgré cela, il semble qu'on attendait une amélioration très sensible au point de vue administratif, du fait de l'établissement de l'Assemblée Provinciale et des Assemblées de Département, et la plupart des membres de ces Assemblées paraissaient avoir conscience de l'importance de la tâche qui leur était confiée.

Peu à peu, cet enthousiasme, semble-t-il, se refroidit progressivement. Et déjà, l'année suivante, dans leur seconde et dernière session (octobre 1788), les Assemblées de Département semblent moins confiantes dans l'avenir et un peu découragées par le peu d'amélioration qui s'était produit pendant l'année écoulée. Dès l'abord, elles avaient vu de très grandes améliorations à faire, et cette perspective avait enthousiasmé leur zèle patriotique. Mais ensuite, quand elles avaient voulu réaliser ces améliorations, elles avaient été arrêtées ou gênées par toutes sortes de difficultés : le manque des fonds nécessaires pour couvrir certaines dépenses, de véritables catastrophes causées par les intempéries, les rigueurs de l'hiver ou la grêle provenant en pleine moisson. Elles accusèrent aussi l'Assemblée Provinciale de ne pas leur laisser des coudées assez franches et quand celle-ci leur reprochait leur lenteur et les erreurs qui

se glissaient dans les travaux relatifs à la répartition des impôts, elles lui répondaient en prétextant de l'incapacité des Municipalités, telles qu'elles étaient composées, à faire le moindre travail convenable si l'Assemblée Provinciale, trop jalouse de son autorité, ne laissait pas aux Assemblées de Département, assez d'initiative et de liberté pour pouvoir guider, d'une manière utile, les Assemblées Municipales.

Quoi qu'il en soit, il est difficile de juger les Assemblées de Département à leur tâche, puisque, comme l'Assemblée Provinciale, elles n'ont eu que deux sessions, dont l'une n'était qu'une session préliminaire, et l'autre, plus importante, ne dura que quelques jours et fut presque entièrement remplie par les rapports des Procureurs Syndics et les rapports ordinairement conformes des Commissions de ces Assemblées (1). D'autre part, les Bureaux Intermédiaires qui se sont réunis assez fréquemment, durant toute l'Administration Provinciale semblent, d'une manière générale, s'être livrés avec un zèle suffisant, à l'administration courante dont

(1) Quelques-uns de ces rapports, d'ailleurs, étaient fort bien faits. Les Assemblées de Département renfermaient presque toutes, sinon des hommes éminents, du moins des hommes très compétents dans les matières qu'ils avaient à traiter. Citons entre autres le Procureur Syndic de l'Assemblée d'Orléans et de Beaugency, M. Henri de Louguève, dont le rapport est curieux, tant par les attaques auxquelles il se livre au sujet de la Commission Intermédiaire provinciale que par son argumentation très serrée, mais toute théorique, presque mathématique par moments.

ils étaient chargés. C'est tout ce que l'on peut en dire, car le dépouillement de leurs archives ne présente rien de saillant ni dans un sens, ni dans l'autre, et aucun rapport général sur l'ensemble de leur administration n'a été présenté nulle part (2).

(2) On trouve, toutefois, dans le Procès-Verbal des séances de certaines des Assemblées de Départements des projets au sujet de l'élection des Etats généraux, mais ces projets ne contiennent aucune idée originale qui mérite d'être signalée.

ARTICLE III

Organisation de l'Assemblée Provinciale

§ 1.

COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE. — RÉGIME ÉLECTORAL. — LA COMMISSION INTERMÉDIAIRE PROVINCIALE.

I. — *Composition de l'Assemblée. — Régime électoral.*

« L'Assemblée Provinciale, disait l'Edit de 1787 (1), sera composée du Sieur Duc de Luxembourg que Sa Majesté a nommé Président et des 25 personnes qu'elle se propose de nommer à cet effet et qui seront prises, savoir : 6 parmi les Ecclésiastiques, 6 parmi les Seigneurs laïcs et 13 pour la représentation du tiers état. »

Ces 26 premiers membres nommés par le Roi élisaient ensuite 26 autres députés de façon à compléter l'Assemblée et de telle manière que des 52 membres dont elle était composée en définitive, moitié fut prise en nombre égal parmi le clergé et la noblesse, et moitié dans le tiers-état. De plus, de ces 52 membres, 12 devaient être

(1) Le Règlement du 18 juillet 1787. Art. 2.

pris dans le Département de Chartres et Dourdan, et 8 dans chacun des autres Départements (1), et de telle façon que, dans chaque Département, moitié des députés représentant le Département, soit prise en nombre égal dans le clergé et la noblesse et moitié dans le tiers-état. Enfin, chaque Election doit, dans le Département, fournir le même nombre de Députés et il ne peut jamais, dans aucun cas, se trouver à l'Assemblée Provinciale deux députés de la même Paroisse.

L'Assemblée ainsi formée restait composée des mêmes membres pendant les trois premières années ; puis, ce terme expiré, un quart devait se retirer chaque année. Ce quart devait être désigné par le sort en 1791, 1792 et 1793 et ensuite par l'ancienneté. De plus, les membres sortants devaient être distribués entre les Départements de façon qu'il sorte, chaque année, 3 Députés du Département de Chartres et Dourdan et 2 de chacun des autres Départements et les députés sortants devaient être respectivement remplacés, dans chaque Département, par des députés appartenant au même ordre. On voit donc que l'Edit de juin 1787 ne craignait pas de compliquer le système électoral afin d'assurer à chaque ordre et à chaque Département, une égale représentation.

C'est l'Assemblée de Département qui, devait donc, en définitive, choisir et nommer tous les membres de l'As-

(1) Nous rappelons qu'au début la Généralité était divisée en 6 Départements et non en 7 comme elle le fut plus tard..

semblée Provinciale. L'Assemblée de Département est donc l'Assemblée électorale de l'Assemblée Provinciale, de même que l'Assemblée d'Arrondissement l'est pour l'Assemblée de Département et l'Assemblée Paroissiale, pour l'Assemblée Municipale.

Aucune condition spéciale n'était exigée pour l'éligibilité à l'Assemblée Provinciale, mais comme les différentes Assemblées établies par l'Edit de 1787 étaient élémentaires les unes des autres, il fallait nécessairement faire partie ou avoir fait partie d'une Assemblée de Département pour pouvoir être élu à l'Assemblée Provinciale, de même qu'il fallait faire partie ou avoir fait partie d'une Assemblée Municipale pour pouvoir être élu à l'Assemblée de Département. Par suite, on peut à la fois faire partie d'une Assemblée de Département et de l'Assemblée Provinciale, mais toutefois, les membres des Bureaux intermédiaires du Département ne peuvent être, en même temps, membres de la Commission intermédiaire Provinciale. Par conséquent les Présidents des Assemblées de Département et les Procureurs Syndics, qui sont membres de droit du Bureau intermédiaire, ne peuvent faire partie de la Commission intermédiaire Provinciale.

Nous avons vu que l'Assemblée Provinciale, nommée de cette manière, était élue pour 4 ans, renouvelable par quart tous les ans. Le député sortant ne peut être réélu de suite ; il ne peut être réélu, dit l'Edit, qu'après « qu'il aura été une année membre de l'Assemblée de Département ».

Lorsqu'un membre de l'Assemblée Provinciale meurt

ou se retire avant que son temps ne soit expiré, il est remplacé par un député, du même ordre, nommé par l'Assemblée de Département et celui qui le remplace ne fait que remplir le temps qu'il restait à faire à celui qu'il remplace.

II. — *Le président de l'Assemblée.*

Le Président de l'Assemblée Provinciale était nommé pour la première fois par le Roi (nous savons que ce fut le Duc de Montmorency-Luxembourg). Il devait rester quatre ans en place et, ce terme expiré, le Roi devait choisir un autre Président parmi quatre des Présidents des Assemblées de Département, deux appartenant au clergé, et deux à la noblesse et qui lui seraient présentés par l'Assemblée Provinciale. Le Président de l'Assemblée Provinciale, comme ceux des Assemblées de Département, devaient donc toujours être pris parmi les membres du clergé ou de la noblesse.

En cas d'absence du Président, l'Assemblée était présidée par le premier des ecclésiastiques, si le président appartenait à la Noblesse, ou par le premier des Nobles, si le Président appartenait au clergé.

Outre les fonctions communes à tous ceux qui président une Assemblée quelconque, le Président de l'Assemblée Provinciale était l'organe de l'Assemblée, durant le cours de ses séances. Par suite, c'est par lui que se fait la correspondance avec le conseil du Roi. C'est lui qui est chargé de signer jour par jour les Procès-Verbaux des séances, les adjudications qui sont passées pendant le cours de la session ainsi que les mandats de

paiement à expédier pendant la tenue de l'Assemblée. Sa voix est prépondérante en cas de partage. Il nomme toutes les députations, propose la composition de tous les bureaux dont il est membre de droit et qu'il préside quand il y est présent. Enfin « la Commission Intermédiaire étant entièrement suspendue et n'existant plus pendant l'Assemblée » c'est le Président qui représente officiellementl'Assemblée Provinciale ; par suite tous les « paquets de la Cour » et autres adressés soit à l'Assemblée Provinciale, soit à la Commission Intermédiaire, pendant le cours de la session, doivent être envoyés au Président qui en donne connaissance à l'Assemblée.

III. — *Les Procureurs-Syndics Provinciaux.*

L'Assemblée Provinciale, comme les Assemblées de Département, possédait deux Procureurs Syndics portant officiellement le titre de « Procureurs Syndics Provinciaux » et pris l'un dans le clergé ou la noblesse et l'autre, dans le tiers-état. Ils étaient nommés pour 3 ans par l'Assemblée de Département, et pouvaient « être continués » pendant neuf années consécutives, « mais toujours par une nouvelle élection ».

Ils n'ont pas voix délibérative dans l'Assemblée Provinciale, bien qu'ils en fassent partie et sont chargés spécialement de l'exécution des délibérations de l'Assemblée. Ils remplissent leurs fonctions collectivement et, pour ainsi dire solidairement ; par suite, ils écrivent en nom collectif sur tous les objets de correspondance qu'ils doivent suivre et signent tous les deux. Dans le cas, où l'un d'eux est absent, la lettre est toujours écrite

en nom collectif, bien que signée du seul Procureur Syndic qui est présent. D'ailleurs cette attribution, qu'ils possèdent de suivre les mesures d'exécution pour l'administration de la Province, est limitée par l'Edit. Ils n'ont pas un mandat général et ne peuvent intervenir dans aucune affaire « sans une délibération de l'Assemblée ou de sa Commission Intermédiaire » et ne doivent d'ailleurs agir « sur aucun objet relatif à l'administration de la Province que de concert avec la Commission Intermédiaire » (1).

Si les Procureurs Syndics n'ont pas voix délibérative à l'Assemblée Provinciale, ils prennent toutefois une part active dans les discussions qui y ont lieu. En effet, toutes les fois qu'un rapport est lu et délibéré dans un Bureau, les Procureurs Syndics doivent être appelés à ce bureau pour prendre communication de ce rapport avant qu'il en soit fait lecture à l'Assemblée, de façon qu'ils puissent donner leurs observations, soit verbalement, soit par écrit, tant au Bureau qu'à l'Assemblée. Comme toutes les propositions présentant quelque importance, sont soumises préalablement aux bureaux, il s'ensuit que dans toutes les questions importantes, l'Assemblée devait entendre, préalablement à la discussion, les observations des Procureurs Syndics. Si l'on ajoute que c'étaient encore les Procureurs Syndics qui étaient chargés de présenter à l'Assemblée le rapport général annuel sur les travaux de la Commission intermédiaire,

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. Première partie (Article V).

on peut se rendre compte de l'influence que pouvaient exercer les Procureurs Syndics, sur les décisions de l'Assemblée.

Enfin, les Procureurs Syndics étaient chargés de remettre à l'Intendant, à la fin de chaque séance, une note énonciative des objets qui ont été discutés ou délibérés dans l'Assemblée.

De plus, ils avaient la surveillance générale des employés aux bureaux de l'Assemblée Provinciale.

IV. — *Comités ou bureaux de l'Assemblée Provinciale.*

L'Instruction adressée à l'Assemblée Provinciale ordonnait de former, « dès les deux premiers jours de l'Assemblée, des bureaux particuliers chargés de rédiger et de préparer les objets sur lesquels il devra être délibéré ». Ces bureaux, le Président était chargé d'en proposer la composition et d'y distribuer tous les membres de l'Assemblée, en suivant, dans la mesure du possible, « les proportions établies dans la composition de l'Assemblée (1). » D'après l'instruction, il devait y avoir quatre Bureaux : le Bureau de l'Impôt, le Bureau des Fonds et de la Comptabilité, le Bureau des travaux publics et le Bureau de l'Agriculture, du Commerce et du Bien public. Enfin, l'Instruction prescrivait de former « une commission particulière pour la visite du greffe et des archives » et de nommer des commissaires pour la rédaction et la revision du Procès-Verbal (2). De plus, s'il

(1) Instruction du Roi à l'Ass. Provinciale (1re Partie), Art. III.

(2) Aux termes de l'Instruction du Roi, les procès-verbaux de

était question d'examiner et de discuter une affaire très importante, l'examen de cette affaire pouvait être confiée à une « commission particulière ».

D'ailleurs, l'Instruction laissait assez de liberté à l'Assemblée pour fixer son règlement intérieur car elle ajoutait : « D'une manière générale, les délibérations de l'Assemblée pour son régime intérieur seront exécutées provisoirement, mais nulle délibération à exécuter hors de l'Assemblée n'aura d'effet qu'elle n'ait été spécialement approuvée par Sa Majesté. »

Les bureaux étaient chargés d'examiner, préalablement à la discussion toutes les questions qui devaient être soumises à la délibération de l'Assemblée : aucun Député ne peut personnellement proposer à l'Assemblée un nouvel objet de délibération étranger à ceux qui sont discutés, ni lire aucun mémoire, sans avoir préalablement prévenu le Président et communiqué sa proposition au Bureau chargé de l'examen de l'ordre des questions auquel appartient la proposition du député.

V. — *Cérémonial. — Ordre des « séances ». — Mode de scrutin.*

L'Assemblée Provinciale devait se réunir tous les ans vers novembre-décembre et son unique session ne devait pas dépasser trente jours. Elle devait être convoquée par le pouvoir central.

l'Assemblée Provinciale pouvaient être livrés à l'impression au fur et à mesure des séances, mais ils ne pouvaient être rendus publics que 15 jours après la clôture de la session.

A la date fixée, elle se réunissait à Orléans, chef-lieu de la Généralité, et une fois en séance, devait en faire prévenir l'Intendant par deux députés, l'un de la noblesse ou du clergé et l'autre du tiers état. L'Intendant, qui, dans ses rapports avec l'Assemblée Provinciale, portait officiellement le titre de « Commissaire du Roi » ou de « Commissaire departi », se rendait alors à l'Assemblée « en robe de cérémonie du Conseil et précédé de ses hoquetons ».

A son arrivée, il était reçu « à la première porte extérieure » par les Procureurs Syndics Provinciaux, « plus loin, par quatre députés, un du clergé, un de la noblesse et deux du tiers-état », enfin « dans le lieu même des séances, par l'Assemblée debout et découverte » (1).

Le « Commissaire du Roi » prend place sur « un fauteuil d'honneur, élevé d'un degré et placé au milieu de l'Assemblée vis-à-vis de celui du Président qui est aussi élevé d'un degré et en avant du bureau des Procureurs Syndics et du Secrétaire greffier ».

Les autres membres de l'Assemblée sont placés ainsi qu'il suit : les ecclésiastiques à la droite du président et gardant entre eux l'ordre accoutumé de leurs « séances ». Les nobles, à la gauche du président et siégeant

(1) De plus, le lendemain de l'ouverture de la session, une délégation de quatre députés devait venir le saluer au nom de l'Assemblée.

D'ialleurs le Commissaire du roi doit être invité par l'Assemblée à toutes les séances publiques auxquelles elle se propose de prendre part. Il se place dans ces cérémonies à côté du Président et « c'est lui qui a la droite » (Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale).

entre eux », suivant l'ancienneté de leur nomination », ou, à égalité, suivant l'âge. Enfin les membres du tiers-état siégeant en face du président, et « suivant l'ordre des Paroisses qui est déterminé d'après leur contribution. »

Le Commissaire du Roi déclare la session de l'Assemblée ouverte et se retire. Il est reconduit avec les mêmes honneurs, honneurs qui doivent d'ailleurs lui être rendus toutes les fois qu'il se rend à l'Assemblée.

Enfin, c'est également au Commissaire du Roi qu'il appartient de proclamer la clôture de la session et de venir signifier à l'Assemblée « qu'il plait au Roi qu'elle se sépare ».

Les voix, comme à l'Assemblée de Département, sont prises par tête et de telle manière qu'on prend la voix d'un ecclésiastique, ensuite celle d'un noble, puis deux voix du tiers et ainsi de suite jusqu'à la fin. Le Président opine le dernier et à voix prépondérante, en cas de partage.

Les votes se font tantôt au scrutin, tantôt de vive voix. D'une manière générale, écrivait postérieurement le contrôleur général, les délibérations doivent « toujours être prises au scrutin sur les personnes et de vive voix sur les affaires. »

VI. — *Le « Secrétaire Provincial ». — Police des Bureaux et surveillance des employés de l'Assemblée Provinciale.*

Le Secrétaire Provincial est nommé par l'Assemblée Provinciale et peut être révoqué par elle. Il fait à la fois

fonctions de greffier auprès de l'Assemblée Provinciale et de sa Commission intermédiaire, et de trésorier général (1) pour les fonds mis à la disposition de l'administration Provinciale.

Il est chargé de faire rédiger les Procès-Verbaux et c'est à son nom que sont passés les mandats de paiement délivrés par la Commission Intermédiaire pour l'acquittement des frais d'administration. Il contresigne également les procès-verbaux des séances de l'Assemblée et de sa Commission Intermédiaire et généralement tous les actes qui émanent d'elles ou de leurs Présidents. Il a, enfin, la surveillance immédiate des bureaux de l'Assemblée Provinciale.

Ces bureaux furent organisés en vertu d'un règlement d'administration intérieure, émanant de l'Assemblée Provinciale et complété par la Commission Intermédiaire dans sa séance du 27 novembre 1788.

Ce Règlement donne au Secrétaire Provincial, sur les bureaux « autorité pleine et entière sous la surveillance de la Commission des Archives, de la Commission Intermédiaire et des Procureurs Syndics » (2). Ainsi, quand il y a lieu de remplacer un employé négligent, le Secrétaire Provincial est chargé d'en prévenir les Procureurs Syndics qui en rendent compte à la Commission Inter-

(1) En ce sens que c'est à son nom que la Commission Intermédiaire délivre les mandats généraux sur le montant desquels il acquitte les dépenses courantes de l'administration ; mais il n'avait pas la garde de ces fonds qui étaient déposés aux recettes des finances.

(2) Com. Int., 27 novembre 1788 et Ass. Prov., 21 déc. 1787.

médiaire, laquelle décide de la vacance de la place et de la nomination du remplaçant ; car « la nomination à toutes les places sans exception, qui viendraient à vaquer dans les bureaux, est réservée à l'Assemblée Provinciale ou à sa Commission Intermédiaire ».

Quant à la police des bureaux, elle avait été minutieusement organisée par la Commission Intermédiaire :

Les expéditionnaires et surnuméraires devaient aller à leur bureau, le matin, de 9 à 1 heure et le soir de 3 heures à 7 heures. Tous les jours, un surveillant établit la feuille de présence des employés et cette feuille est remise à la Commission Intermédiaire.

Nul ne peut s'absenter un seul jour sans la permission du Secrétaire Provincial, ni plusieurs jours, sans l'autorisation écrite des Procureurs Syndics. Si le permissionnaire excède le temps de sa permission, il subit une retenue dans ses appointements. En cas de récidive, il est révoqué. Enfin, il est rendu compte à la Commission Intermédiaire, du retour de ceux qui ont obtenu un congé de plusieurs jours, afin de mettre la Commission Intermédiaire « à portée de juger si lesdits employés n'ont pas excédé le temps de leur permission (1) ». C'est ainsi que le 4 mai 1789 « la Commission Intermédiaire s'étant fait rendre compte de l'assiduité des employés dans les bureaux, a arrêté que les Sieurs Séguinard, Cuvert et Boudon pour s'être absentés plusieurs jours sans la permission du Secrétaire Provincial et sans avoir égard aux représentations qui leur en ont été faites, ni

(1) Com. Int., 27 novembre 1788.

aux copies nombreuses très pressées qu'ils avaient expédier, perdront 15 jours de leurs appointements. » S'ils récidivent « il sera nommé à leur place » (1). Par contre, le 26 septembre 1789, la Commission Intermédiaire tient à rendre hommage « au zèle et aux talents dont M. Dupuis n'a cessé de donner des preuves depuis qu'il est entré dans les bureaux de l'Administration en qualité de chef » (2). Dans les cas analogues, où la Commission Intermédiaire constatait du zèle et de l'activité chez les employés des bureaux, elle leur accordait des gratifications.

Toutefois, malgré cette organisation et cette surveillance minutieuse, les Bureaux de l'Assemblée Provinciale ont été l'objet, dans le rapport du Procureur Syndic du Département d'Orléans et Beaugency, de plaintes assez vives. Ces plaintes portent surtout sur le désordre qui aurait régné dans ces bureaux et aussi sur l'arrogance des employés, arrogance qui « a dégoûté », dit-il, les membres du Bureau Intermédiaire d'Orléans et Beaugency, d'aller eux-mêmes dans les bureaux et les a forcés à n'entretenir avec ces derniers que des rapports par correspondance (3). C'est là, d'ailleurs, la seule plainte qu'on peut relever à ce sujet dans les archives, et il est impossible, et d'ailleurs assez peu important, de savoir si elle était fondée ou non.

(1) Com. Int., 4 mai 1789.
(2) Com. Int., 26 septembre 1789.
(3) Ass. de Département d'Orléans et de Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

VII. — *La Commission Intermédiaire Provinciale*.

L'Assemblée Provinciale n'avait, comme les Assemblées de Département, qu'une session annuelle ; mais de même que ces Assemblées, elle était représentée, dans l'intervalle de ces sessions, par une commission intermédiaire.

La « Commission Intermédiaire Provinciale », élue par l'Assemblée Provinciale, était composée d'un membre du clergé, d'un de la noblesse et de deux du tiers-état. Les Procureurs Syndics Provinciaux faisaient également partie de la Commission Intermédiaire et y avaient, à eux deux, une voix qui était prépondérante en cas de partage. Cette voix n'était pas comptée en cas de désaccord entre eux. C'était le Président de l'Assemblée qui présidait la Commission intermédiaire et, en son absence, c'était le premier des Ecclésiastiques, dans le cas où le président appartenait à la noblesse ou le premier des nobles, s'il appartenait au clergé.

Sur la demande de l'Assemblée Provinciale qui trouvait le nombre des membres de la Commission Intermédiaire insuffisant, étant donné le nombre des affaires à expédier, le nombre des membres de la Commission fut porté, à compter de décembre 1787, à 6 membres dont un du clergé, deux de la noblesse et trois du tiers-état (1). Ainsi en définitive, la Commission Intermédiaire se composait du Président, des deux Procureurs Syndics,

(1) Ass. Provinciale. Séances des 18 et 22 décembre 1787.

d'un ecclésiastique, de deux nobles et de trois membres du tiers-état.

La Commission Intermédiaire ne « rentre en activité » qu'après la séparation de l'Assemblée, mais, dès ce moment, « elle seule représente l'Assemblée et a un caractère public à cet effet ». En conséquence, la correspondance ministérielle et celle de l'intérieur de la Province se font toujours avec et par la Commission Intermédiaire. Sans doute, le Président de l'Assemblée peut bien écrire pour appuyer ou développer les vues de la Commission, mais « la lettre seule de la Commission sera la dépêche officielle »(1). Aussi, toutes les lettres, les adjudications, les mandats de paiement et autres actes de la Commission intermédiaire sont signés de tous ses membres.

C'est l'Assemblée Provinciale qui, nous l'avons vu, nomme les membres de la Commission Intermédiaire. Ce choix, dit l'Instruction à l'Assemblée Provinciale, doit particulièrement fixer son attention. Elle doit, en effet, choisir les membres de la Commission parmi « les gens sages, intelligents et zélés pour le bien public ». Il faut, de plus, que la Commission Intermédiaire soit composée de « gens habituellement résidant dans la Province » et qui ne sont pas « distraits de leur service par d'autres fonctions. » Enfin, dès que cette Commission est nommée, l'Assemblée doit lui donner « les instructions nécessaires pour former son premier travail ».

Ces instructions furent données par l'Assemblée Pro-

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale.

vinciale dans sa séance du 12 septembre 1787. Elle se contenta d'ailleurs à ce sujet d'adopter les conclusions du rapport présenté dans ce but par Lavoisier.

Lavoisier, tout en proposant à l'Assemblée de « s'en reposer entièrement sur le zèle et les lumières » de ceux qui devaient composer la Commission Intermédiaire, traçait « un extrait sommaire » de tous les travaux qu'elle aurait à faire. Il divisait ces travaux en six mémoires ou rapports qu'aurait à présenter la Commission à la prochaine Assemblée et qui seraient comme le résumé de son œuvre.

Ces mémoires devaient porter sur les sujets suivants :

Le premier, sur les impositions, l'état de leur recouvrement, les bases de leur répartition, etc.

Le deuxième, sur les chemins et les travaux publics ; sur les réparations à faire aux routes ; leur état actuel ; les chemins commencés ou projetés ; sur les ateliers de charité ; les adjudications des travaux des routes ; sur la prestation en argent représentative de la Corvée.

Le troisième sur les canaux et les rivières navigables ; leur entretien et les réparations qu'ils exigent.

Le quatrième sur l'état de la population et de l'agriculture.

Le cinquième sur le commerce et l'industrie de la Généralité.

Le sixième sur les frais occasionnés par l'établissement des Assemblées Provinciales, de département et Municipales.

Pour tous ces renseignements, la Commission était autorisée à s'adresser à l'Intendant, au Directeur des

Vingtièmes, aux Receveurs des Impositions, aux Ingénieurs et aux Bureaux intermédiaires de Département.

La Commission intermédiaire devait tenir ses séances à Orléans et se réunir « au moins une fois par semaine » et plus souvent si les circonstances l'exigeaient.

Le Secrétaire Provincial, qui faisait fonction de greffier de la Commission Intermédiaire, devait tenir le registre de ses séances, afin que ce registre puisse être mis chaque année sous les yeux de l'Assemblée Provinciale à l'ouverture de ses séances. Celle-ci pouvait ainsi se rendre compte du travail fait pendant l'année et contrôler le rapport que devaient annuellement présenter les Procureurs Syndics à l'Assemblée, au nom de la Commission Intermédiaire.

En terminant, Lavoisier délimitait les pouvoirs de la Commission intermédiaire et se résumait en ces termes :

« Quelque court (1), Messieurs, que soit l'intervalle de votre séparation, il est indispensable que la Commission Intermédiaire vous représente pendant votre absence, mais ces pouvoirs ne doivent s'étendre qu'à donner des décisions provisoires sur les objets urgents et qui ne seront pas susceptibles de délai. Elle vous devra compte, d'ailleurs, de tout et ses décisions ne deviendront régulières et définitives qu'autant que vous les aurez approuvées » (2).

(1) En effet, ce rapport était présenté à la session préliminaire tenue en septembre 1787 et la session ordinaire devait avoir lieu au mois de novembre suivant.

(2) Rapport présenté par Lavoisier à l'Assemblée Provinciale sur les Instructions à donner à la Commission Intermédiaire.

En résumé, la Commission Intermédiaire, qui a seule qualité officielle pour représenter l'Assemblée pendant l'intervalle de ses sessions, est chargée d'une part des mesures courantes à prendre pour l'administration ordinaire de la Province et même des décisions les plus importantes, en cas d'urgence. D'autre part, par les mémoires, rapports et enquêtes dont elle est chargée, elle prépare l'œuvre et les réformes qu'aura à effectuer l'Assemblée Provinciale. Dans tous les cas, la Commission Intermédiaire doit compte de ses travaux à l'Assemblée Provinciale et ses décisions ne deviennent rigoureusement définitives que par l'approbation de l'Assemblée Provinciale.

§ 2.

L'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans et la Commission Intermédiaire Provinciale de 1787 a 1790.

En vertu des Edits et Règlements constitutifs des Assemblées Provinciales, les députés nommés par le Roi à l'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans se réunirent sous la présidence du Duc de Montmorency-Luxembourg « l'an 1787, le 6 septembre, à 10 heures du matin, dans la salle de l'Hôtel de ville d'Orléans qui a été choisie pour le lieu de l'Assemblée » (1).

La séance fut ouverte, suivant le cérémonial prescrit,

(1) Conformément à l'Instruction du roi à l'Assemblée provinciale, les députés, avant de commencer leurs travaux, assistèrent à une messe du Saint-Esprit, qui fut dite à Orléans à leur intention.

par le « Commissaire du Roi » qui prononça un discours dans lequel il « a témoigné qu'il était réservé à cette nouvelle administration, de réaliser l'espoir que Sa Majesté se plaisait à concevoir d'une satisfaction générale, en rappelant que c'était dans le sein de cette ville qu'avait germé dès 1776 le vœu de ces institutions paternelles et patriotiques que le Roi venait d'établir » (1).

Après le départ du Commissaire du Roi qui avait déposé sur le bureau les Règlements et Instructions concernant les Assemblées Provinciales, il est donné lecture de ces Règlements et l'Assemblée arrête de les déposer dans ses archives, mais « considérant cependant que le Roi, ayant bien voulu déclarer formellement dans lesdits Règlements qu'ils n'étaient que provisoires et que Sa Majesté écouterait avec bonté les observations et réflexions qui lui seraient faites par les Assemblées Provinciales, ladite Assemblée s'est réservée de présenter à Sa Majesté les observations et réflexions qui pourraient intéresser le bien de la Province, le service du Roi et la dignité de l'Assemblée, laquelle est profondément pénétrée de respect et de reconnaissance pour les intentions paternelles de Sa Majesté (2). »

Puis l'Assemblée nomma trois bureaux : le premier chargé de s'occuper des questions relatives à la nomination des membres qui devaient être élus par l'Assemblée Provinciale ainsi que des observations à faire au sujet de la nomination des Assemblées de Département. Le

(1) Discours de l'Intendant à l'Assemblée Provinciale.
(2) Ass. Provinciale. Séance du 6 septembre 1787.

second chargé de présenter un rapport sur les instructions à donner à la Commission Intermédiaire. Enfin, le triosième, dit Bureau des Réglements, chargé d'examiner les différents Réglements relatifs aux Assemblées Provinciales.

Dans les séances suivantes, l'Assemblée discuta les rapports déposés par les différents Bureaux, mais le Procès-Verbal ne cite que le rapport de Lavoisier sur les instructions à donner à la Commission Intermédiaire et nous avons analysé ce rapport, en étudiant les fonctions de la Commission Intermédiaire.

D'ailleurs cette courte session, qui fut ouverte le 6 septembre et close par l'Intendant le 18 du même mois, n'était qu'une session préliminaire. Cette session avait simplement pour but de permettre à l'Assemblée de nommer ; les membres complémentaires de l'Assemblée Provinciale les Procureurs Syndics Provinciaux et la Commission Intermédiaire Provinciale (1) ; enfin, conformément aux Règlements, la moitié des membres de chacune des Assemblées de Département.

Avant la clôture de la session, le Président ,duc de Luxembourg, « indiqua les Assemblées de Département pour le 13 octobre prochain et, sous le bon plaisir du Roi, la première Assemblée générale Provinciale, le 17 novembre suivant ».

(1) L'Assemblée provinciale nomma comme Procureurs syndics Provinciaux : pour la noblesse et le clergé, M. l'abbé de la Geard et pour le tiers-état, M. Robillard.

Les députés élus à la Commission Intermédiaire furent : l'abbé de Cézarges ; le Président de Salaberry, Boesnier de Lorme et Levassor du Bouchet.

La Commission Intermédiaire, nommée dans cette session préliminaire, se réunit à Orléans le 10 octobre et dans cette première séance, il fut donné lecture d'une lettre du Contrôleur général au Duc de Montmorency-Luxembourg, lettre « contenant les témoignages de satisfaction de Sa Majesté sur la sagesse et l'harmonie qui avaient caractérisé toutes les opérations auxquelles s'était livrée l'Assemblée générale dans toutes ses séances » (1).

Cette première Commission Intermédiaire ne tint que huit séances du 10 octobre au 16 novembre, mais, malgré le peu de temps existant entre les deux sessions de l'Assemblée Provinciale, elle se livra à des travaux importants sur les impositions de la Généralité d'Orléans : le rapport présenté, en son nom, à l'Assemblée Provinciale par les Procureurs Syndics en est la preuve.

La première (et d'ailleurs unique) session de l'Assemblée *générale* Provinciale fut ouverte à Orléans le 17 novembre 1787. Cette Assemblée était au complet puisque les premiers membres nommés par le Roi avaient élu dans la session préliminaire le nombre des membres restant à nommer. Elle était composée des 52 membres suivants :

Président : Duc de Montmorency-Luxembourg.

Clergé : l'Evêque de Chartres; l'Evêque de Bethléem ; le Coadjuteur d'Orléans ; l'Abbé de Cézarges ; l'Abbé Desprades ; l'Abbé de Thorigné ; l'Abbé de Bausset ;

(1) Com. Int., 10 octobre 1787.

l'Abbé de Thoranne ; l'Abbé Louis ; l'Abbé de Sieyès ; l'Abbé Pillart ; l'Abbé Anquétil ; Dom Busseret.

Noblesse : Comte de Rochambeau; Marquis de Fains; Marquis de Verteillac ; Président Gilbert des Voisins ; Président de Salaberry ; Marquis d'Avaray ; Barillon de Morangis ; Marquis de Coué ; Comte d'Orléans de Réerre ; Vicomte de Toulongeon ; Baron de Montboissier ; Comte de Rouville.

Tiers-état : Grignon de Bonvalet ; Triballet du Gord ; Gastellier ; Paultre de la Motte ; Grandet de la Villette ; Vallet ; De la Mustière ; Loyre ; De l'Epinay ; Le Vassor du Bouchet ; Duchesne ; Hutteau ; Bœsnier de Lorme ; de Sanlot ; de Boisrichard ; Thuault de Beauchêne ; Delanoue ; Lavoisier ; Billard ; Tellier ; Boutet ; Rousseau ; Delarche ; De Courtion ; Petit de Vaujeutin ; Petit de Chastenay.

Procureurs Syndics Provinciaux : Clergé et noblesse ; l'Abbé de la Geard.

Pour le tiers-état, Robillard.

Secrétaire Provincial : l'Abbé Genty.

Tels étaient les députés composant l'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans. Nous n'avons pas la prétention de faire la biographie de chacun d'eux, mais nous citerons toutefois, au sujet des plus connus, quelques notes rapides empruntées pour la plupart à M. de Lavergne (1).

Le Duc de Montmorency-Luxembourg, nommé par le

(1) Léonce de Lavergne. — *Les Assemblées Provinciales sous Louis XVI.* .

Roi Président de l'Assemblée Provinciale d'Orléans, avait fait partie de l'Assemblée des notables comme second pair de France et premier baron chrétien. Nommé en 1789, Président de la Chambre de la Noblesse aux Etats généraux, il combattit énergiquement la réunion au tiers-état. Un ordre exprès de Louis XVI put seul le contraindre à céder ; encore se le fit-il répéter plusieurs fois avant de l'exécuter et il donna presque aussitôt sa démission pour se retirer en Portugal. Il présida en personne toutes les séances sans exception de l'Assemblée Provinciale et même quelques-unes des séances de la Commission Intermédiaire.

Parmi les principaux membres du clergé, nous citerons ; l'Abbé Louis « conseiller-clerc au Parlement de Paris, chargé par Louis XVI de plusieurs missions diplomatiques, administrateur du trésor sous l'empire, ministre des Finances sous deux Gouvernements en 1815 et en 1830 » et l'Abbé Sieyes ou de Sieyes, car les procès-verbaux lui donne également les deux noms, chanoine et vicaire de Chartres et qu'il suffit de nommer pour le rappeler à la mémoire de tous.

Parmi les membres de la Noblesse, nous citerons le Comte de Rochambeau, lieutenant général, Gouverneur de Picardie, qui avait commandé le corps auxiliaire envoyé par Louis XVI au secours des insurgés d'Amérique et qui reçut plus tard le bâton de Maréchal de France. Citons encore deux futurs membres de l'Assemblée nationale : le vicomte de Toulongeon et le Baron de Montboissier.

« Dans le tiers-état, dit M. de Lavergne, un nom

éclipse tous les autres, celui de Lavoisier. Le génie de cet homme extraordinaire comme chimiste a fait oublier ses autres qualités : Fermier général, il avait étudié à fond le mécanisme des impôts et du crédit public. Propriétaire d'une grande terre aux environs de Blois, dont il dirigeait lui-même la culture, il ne connaissait pas moins l'économie rurale dans toutes ses difficultés pratiques ». Dans l'Assemblée Provinciale d'Orléans « celui qui anime tout en quelque sorte, c'est Lavoisier. Le plus important de ses travaux est un rapport sur l'Agriculture lu dans la séance du 1er décembre 1787 (1). Il serait impossible, même aujourd'hui, de mieux approfondir ce grand sujet ». Par contre, ajoute M. de Lavergne, « on ne trouve nulle part dans les Procès-Verbaux de l'Assemblée Provinciale la preuve que Sieyès ait donné un concours bien actif à ses travaux. Il appartenait au bureau du Bien public et tous les rapports qui émanent de ce Bureau sont de Lavoisier. »

Il est possible, en effet, que Lavoisier ait pris une part active et prépondérante dans les travaux de l'Assemblée Provinciale, mais quant à Sieyès, il nous est impossible d'affirmer s'il se désintéressa ou non de ces travaux, car les Procès-Verbaux ne contiennent aucune trace de discussion, aucune motion particulière, mais simplement des délibérations prises ou des rapports présentés au nom de différentes commissions ; or, ces rapports sont tous sans nom d'auteur puisque l'Assemblée Provinciale

(1) En réalité, ce rapport fut déposé à la séance du 7 décembre 1787. V. Ass. Provinciale: Séance du 7 décembre 1787.

avait décidé dès le début que les noms des rapporteurs ne seraient pas insérés dans les Procès-Verbaux. Toutefois, il y a une chose certaine (et on peut le constater en feuilletant le registre des Procès-Verbaux de la Commission Intermédiaire), c'est que pas plus Lavoisier que Sieyès (et peut-être encore moins Lavoisier que Sieyès) ne prit part aux travaux de la Commission Intermédiaire dont ils faisaient partie tous les deux. Sur les 336 séances que tint cette Commission, c'est à peine si l'on en peut compter quelques-unes auxquelles Lavoisier ou Sieyès assistèrent, contrairement d'ailleurs, à la manière d'agir des autres membres qui les suivirent très assidûment (1).

(1) A propos de Sieyès, M. de Lavergne publie, dans son ouvrage, la note suivante : « Bertrand de Malleville, dans les notes de son « Histoire de la Révolution », raconte avec détails un acte fort peu honorable pour Sieyès, qui se serait passé pendant la session de l'Assemblée Provinciale d'Orléans. Sieyès y avait montré un esprit d'opposition très marqué. L'abbé de Cézarges alla le trouver de la part du premier ministre et lui offrit une abbaye de 12.000 livres de rente. Il changea alors de ton et approuva tout. M. de Brienne, avec sa légèreté ordinaire, oublia sa promesse et Sieyès, furieux d'avoir été pris pour dupe, écrivit, pour se venger, ses premières brochures, où il attaquait personnellement l'archevêque de Sens. Cette histoire devait être généralement connue au commencement de la Révolution, car, dans une adresse aux Provinces, publiée en 1789 et attribuée à l'abbé de Montesquiou, se trouve cette allusion fort claire : « Qu'est-ce qu'un abbé de Sieyès que vous avez vu se déshonorer à l'Assemblée Provinciale d'Orléans et qui, après avoir tenté en vain tous les moyens de faire fortune, est venu confondre toutes les conditions pour voler et piller dans le désordre? » — *Nous*

Quoi qu'il en soit, la première et unique session ordinaire de l'Assemblée Provinciale d'Orléans s'ouvrit le 17 novembre 1787. L'Intendant, en ouvrant cette session, prononça un discours dans lequel il vantait le bienfait que le Roi faisait à son peuple en établissant les Assemblées Provinciales. « Le Roi ajoutait-il, nous remet le soin le plus cher à son cœur, celui de nous occuper du bonheur de ses peuples. Les besoins de l'Etat ne permettent pas à Sa Majesté de diminuer les impôts, mais sa sollicitude a cherché à en rendre le fardeau plus léger en chargeant les contribuables eux-mêmes d'en faire la répartition. » L'intendant voyait l'Assemblée Provinciale favorisant l'industrie et le commerce de la Province, et dirigeant « ses soins et ses ressources sur le premier des arts et sur les citoyens vertueux qui l'exercent : l'Agriculture et les Cultivateurs »...

« Tels sont, Messieurs, ajoutait-il en terminant, les objets importants qui vous sont principalement confiés dans une Province qui, par son étendue, par ses ressources, ses communications, ses relations extérieures, le commerce de sa capitale, la différence de ses cultures, sa production en grains, ses vignobles, ses bois, offre le tableau le plus imposant ; mais aussi qui, par l'abâtardissement de la Sologne, l'état de langueur du Perche,

ajouterons que rien dans les documents que nous avons eus sous les yeux ne peut ni confirmer ni infirmer cette anecdote. Nulle part on n'en trouve trace dans les procès-verbaux et cela, pour la raison que nous indiquons à propos des procès-verbaux de l'Assemblée.

la fragilité des récoltes et la misère habituelle des pays vignobles doit intéresser votre sensibilité ».

Il assurait l'Assemblée Provinciale de « son dévouement à une Province qui, ayant été son berceau, est devenue pour lui une nouvelle patrie et un des objets de ses premières affections ».

Enfin, il terminait en ces termes : « Si quelques connaissances que je dois à l'expérience de mon père, qui a administré cette Province pendant 25 ans, pouvaient contribuer au succès de vos importantes opérations, je m'estimerais heureux de mon zèle. M. le Président a bien voulu recevoir l'expression de mes premières dispositions. Mes vœux pour le bonheur d'une Province qui s'honore de le voir à sa tête m'ont déjà mérité de sa part des sentiments dont j'aime à me prévaloir, et sur lesquels, Messieurs, je fonde l'espoir de ceux que je désire vous inspirer » (1).

Le Duc de Montmorency-Luxembourg, président de l'Assemblée, répondit alors par le discours suivant :

« Monsieur, les ordres dont vous venez de nous faire part (2) sont un nouveau bienfait de Sa Majesté. Tout y respire ses intentions paternelles et l'on y reconnaît l'esprit conciliateur et la sagesse du ministre qui a régénéré ce vaste édifice, en lui imprimant la marche la plus constitutionnelle. L'Assemblée va s'occuper sans relâche de ces grands objets ; elle se livrera à un travail

(1) Discours de l'Intendant à l'Assemblée Provinciale.

(2) L'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale avait été analysée par l'Intendant au commencement de son discours.

d'autant plus satisfaisant que la nation entière en recueillera le fruit.....

« Nous n'avons pas ambitionné une confiance et un abandon de pouvoirs pour élever un monument de fierté et d'indépendance (1), mais nous avons désiré que, libres dans notre marche et tranquilles dans notre administration, le régime des Assemblées Provinciales, sous l'auguste protection de Sa Majesté et sous l'égide des lois, fît bénir, à jamais, le Prince qui les a établies et éternisât son règne en gravant, en caractères ineffa-

(1) Le duc de Montmorency-Luxembourg fasait allusion à certaines réformes (qu'il nous a été impossible de déterminer et qui avaient été demandées par l'Assemblée Provinciale dans sa session préliminaire et qui auraient été obtenues par elle. Ces réformes portaient, croyons-nous, sur le régime constitutif des Assemblées. Le Rapporteur de la Commission des Règlements y fait également allusion plus tard, en disant, au cours de la séance du 12 décembre 1787 : « Déjà le roi a daigné accueillir nos humbles représentations sur le Règlement du 5 août, et cette Assemblée, qui, par sa convocation tardive, est la seule, dans le royaume, qui ait eu communication de cette loi, est aussi la seule qui ait réclamé contre les entraves qu'elle imposait à son zèle et à son dévouement pour le bien public. » D'autre part, dans son discours d'ouverture dont sont extraits les passages qu'on a pu lire ci-dessus, le Commissaire Départi disait: « Sa Majesté veut bien donner à votre zèle le ressort et l'activité nécessaires ; les développements n'en seront pas gênés, et vous pourrez avancer sans les entraves que vous paraissiez redouter et dans les limites que Sa Majesté prescrit au but qu'elle se propose. » Mais, comme les procès-verbaux de la session préliminaire sont muets à ce sujet, il nous a été impossible de déterminer d'une manière précise sur quoi portaient exactement les réformes obtenues à la demande de l'Assemblée Provinciale.

çables, l'expression de nos sentiments et de notre amour pour Sa Personne sacrée.....

« Vous trouverez, Monsieur, dans cette Assemblée, amour et respect pour le Souverain ; zèle et intérêt pour la Province ; et nous nous empresserons de marquer au Commissaire du Roi l'attachement et la confiance qu'il a su si justement nous inspirer » (1).

On voit par ces extraits des discours prononcés, que l'enthousiasme et la confiance que nous avons constatés dans les premières séances des Assemblées de Département, à l'occasion de l'établissement de la nouvelle Administration Provinciale, n'étaient pas moins grands à l'Assemblée Provinciale. Les membres de cette Assemblée y voyaient non seulement un gage de prospérité pour la Province, mais encore une date historique : la date de l'inauguration d'un nouveau régime d'administration établi, non pas à titre d'essai provisoire, mais bien sur des bases définitives.

Aussi pour graver dans les esprits cette date mémorable, le rapporteur de la Commission des Règlements proposa, le 12 décembre 1787, « de faire donner par la Province à chaque membre de l'Assemblée, une fois pour toutes, une médaille d'argent commémorative, de 6 à 8 livres. » Cette médaille porterait « d'un côté, l'image du Souverain que nous chérissons et qui nous a institués ; de l'autre, une simple couronne de chêne, consacrée depuis longtemps aux vertus civiques, avec la date

(1) **Réponse du Duc de Luxembourg, Président de l'Assemblée Provinciale au Commissaire du Roi.**

et le nom de l'Assemblée... Un tel présent... retracera l'époque d'une réunion formée sous les auspices favorables d'un chef dont le nom a si souvent dirigé les Français au combat et au Conseil. Cette médaille nous rappellera les précieux souvenirs de la confiance, de l'estime, de la fraternité qui nous lient. Enfin, elle consacrera la régénération de l'esprit patriotique et nous aurons quelque douceur à transmettre dans nos familles ce gage muet et modeste des honorables fonctions dont nous avons été revêtues » (1).

L'Assemblée décida, conformément à ce vœu, de supplier le Roi de permettre de frapper cette médaille, mais « aux frais des membres composant l'Assemblée » et non aux frais de la Province, comme le demandait la commission. Cette médaille fut, en effet, frappée suivant le modèle indiqué mais, quand il s'agit d'en payer les frais, l'enthousiasme s'était considérablement refroidi et la Commission Intermédiaire eut quelque peine à en faire payer le prix à plusieurs des membres de l'Assemblée.

L'établissement de l'Assemblée Provinciale fut bien accueilli par les différentes sociétés artistiques et commerciales que renfermait la ville d'Orléans. L'Assemblée entretint des rapports cordiaux et assez suivis avec la « Société Royale de physique et d'histoire naturelle » la « Société Royale d'Agriculture » et la « Société philanthropique ». Cette dernière envoya même une dépu-

(1) Assemblée Provinciale. — Rapport de la Commission des Règlements. Séance du 12 décembre 1787.

tation spéciale pour saluer, en son nom, l'Assemblée Provinciale et la Société d'Agriculture qui avait fondé un prix de 400 livres, confia le choix du sujet à donner à ce prix à l'Assemblée Provinciale qui décida de l'attribuer au meilleur travail « sur la meilleure manière de faire la répartition foncière et en particulier de la taille. »

Mais si la création d'Assemblées Provinciales semble avoir été bien accueillie par la partie éclairée de la bourgeoisie des villes, il ne paraît pas en avoir été partout de même et dans certaines campagnes, on accueillit cet établissement avec quelque défiance. C'est du moins ce que disait le rapporteur de la commission des Départements.

« Ne nous le dissimulons pas, Messieurs, disait-il à la séance du 12 décembre 1787, une défiance toujours tremblante règne dans les campagnes. Vos premiers ordres d'Assemblées de Département n'ont, en quelques endroits, réveillé que des soupçons... Nous avons entendu un pauvre laboureur, au seul nom d'Assemblées, s'écrier dans l'expression très triviale, mais très énergique de la crainte « Hé quoi ! Encore de nouvelles man« geries! » Vous êtes surpris, Messieurs, d'un pareil blasphème ; mais l'homme, si souvent trompé n'a-t-il pas le droit d'être toujours défiant ?... Nous souhaiterions donc que, toutes les fois qu'il serait question de quelque préjugé à détruire, ou de quelque changement, surtout en impositions, les Assemblées de Département fissent précéder des lettres circulaires aux Curés, comme celles que M. Turgot aimait à appeler les « Prônes de Paroisse » et dans lesquelles il expliquait clairement à

ce pauvre peuple, le pourquoi et le comment de ce qu'on lui demandait (1). »

En attendant l'occasion d'éclairer ce « pauvre peuple » sur ses véritables intérêts, l'Assemblée se mit résolument au travail dès les permiers jours de sa session. Elle n'avait d'ailleurs pas de temps à perdre, car, aux termes des Règlements, la session devait être close le trentième jour au plus tard, soit donc pour cette session commencée le 17 novembre, le 17 décembre 1787. En fait, l'Assemblée fut prorogée, par le Roi, jusqu'au 22 décembre, à la demande de l'Assemblée elle-même, demande motivée par « le retard de la réponse de M. le Contrôleur général sur plusieurs points importants » que l'Assemblée devait traiter avant sa séparation.

Durant cette session, l'Assemblée tint 31 séances : c'est-à-dire qu'elle siégea presque tous les jours. Et cette courte session fut très bien remplie : l'Assemblée entendit, sur les questions les plus diverses, des rapports étudiés et documentés présentés soit par les Procureurs Syndics, soit par les différentes commissions.

Tout le travail se faisait hors séance, dans les commissions ou Bureaux que l'Assemblée nomma conformément aux Règlements et le rapport de ce travail était ensuite présenté à l'Assemblée Provinciale qui prenait telle délibération qui lui convenait, « les Procureurs Syndics entendus sur l'objet de ce rapport. »

(1) Assemblée Provinciale. — Rapport de la Commission des Départements. Séance du 12 décembre 1787.

Voici quels étaient ces Bureaux (1) et les membres qui les composaient :

Il y avait d'abord quatre bureaux permanents que les Règlements prescrivaient à l'Assemblée de former dès ses premières séances : c'étaient :

I. Le Bureau des Impositions (compose de MM. de Verteillac, Abbé de Cezarges, Abbé Desprades, Abbé de Thorigné, Vicomte de Toulongeon, Marquis de Coué, Loyré, Grandet de la Villette, Boutet, Triballet du Gord, Petit de Vaujeutin). Ce bureau était chargé, comme son nom l'indique, de tout ce qui se rattachait aux impositions (2).

II. Bureau des Ponts et Chaussées (composé de l'Evêque de Chartres, l'Evêque de Bethléem, l'Abbé de Beausset, Dom Busseret, Marquis de Fains, Comte de Rouville, Brillard, Rousseau, Curault, Petit de Chastenay, De la Noue, de l'Arche).

Ce bureau était chargé d'examiner toutes les questions relatives aux chemins, canaux et voies navigables de la Généralité et d'une manière générale de l'examen des recettes et des dépenses du Service des Ponts et Chaussées (3).

(1) Tous les bureaux et commissions furent nommés par l'Assemblée dans la même séance, celle du 19 novembre 1787.

En plus de ces bureaux, il fut également nommé à la séance du 21 novembre 1787 une Commission dite « Commission des Départements » et chargée, entre autres choses, de l'examen des différentes demandes formées par les Départements.

Cette Commission déposa son rapport à la séance du 12 décembre 1787.

(2) Son rapport fut déposé à la séance du 20 décembre 1787.

(3) Son rapport fut déposé à la séance du 15 décembre 1787.

III. Bureau des Comptes (ou de la Comptabilité) (composé de MM. le Coadjuteur d'Orléans, Abbé Louis, Abbé Pillart, Comte d'Orléans de Réerre, Barillon de Morangis, Levassor du Boucher, de la Mustière, Bœsnier de Lorme, Tellier, Vallet, Crignon de Bonvallet). Ce bureau, chargé plus spécialement d'examiner les frais relatifs à l'établissement et aux fonctionnements des différentes Assemblées, présenta son rapport à la séance du 21 décembre 1787.

IV. Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture (composé de MM. le Comte de Rochambeau, Abbé de Sieyès, Abbé de Thoranne, Abbé d'Anquetil, Président de Salaberry, Baron de Montboissier, Lavoisier, de Boisrichard, Gastellier, Paultre de la Motte, Thuault de Beauchêne, Hutteau.

Ce bureau avait dans ses attributions, outre l'étude des questions agricoles et commerciales, tout ce qui concernait les ateliers de charité, les dépôts de mendicité, et, d'une manière générale, le « Bien public », c'est-à-dire l'état et le bien-être de la Population ainsi que les réformes pouvant améliorer le sort des habitants de la Province.

Il présenta deux rapports ; le premier, de Lavoisier, à la séance du 7 décembre et le second, à celle du 18 décembre 1787.

Enfin, l'Assemblée nomma une « Commission des Règlements, Archives et Revision du Procès-Verbal » chargée d'examiner et de proposer les modifications nécessaires au sujet des règlements constitutifs des différentes Assemblées.

Cette commission était composée de l'Abbé de Cezarges, Baron de Montboissier, Lavoisier, Levassor du Bouchet, de l'Arche (1).

Outre la formation de Bureaux permanents, entre lesquels les différents membres de l'Assemblée étaient partagés et que les Règlements ordonnaient à l'Assemblée de former dès ses premières séances, l'Assemblée était autorisée à nommer des commissions pour l'examen des « questions particulièrement importantes » qui pouvaient se présenter. C'est ainsi que le 19 novembre, l'Assemblée Provinciale d'Orléans nomma le « Comité pour les Vingtièmes » chargé d'examiner les conditions de l'abonnement offert par le Roi pour les Vingtièmes.

Ce comité était composé de l'Evêque de Chartres, l'Abbé de Cézarges, l'Abbé Louis, l'Abbé de Sieyes, le Comte de Rochambeau, le Barillon de Morangis, le Baron de Montboissier, le Vicomte de Toulongeon, Gasfellier, Boutet, Petit de Chastenay, de l'Arche, Petit de Vaujeutin, Brillard (2).

Tout le travail de l'Assemblée se fit dans ces Bureaux, de sorte que le Procès-Verbal ne contient que la transcription du rapport présenté par la commission et la délibération prise par l'Assemblée au sujet de ce rapport, « les Procureurs Syndics ayant été entendus ».

Le Procès-Verbal ne donne même pas le nom de l'auteur du Rapport, car l'Assemblée avait décidé que les

(1) Cette Commission présenta son rapport à la séance du 12 décembre 1787.

(2) Le « Comité pour les Vingtièmes » présenta son rapport à la séance du 30 novembre 1787.

noms des auteurs des rapports ne seraient pas insérés dans le Procès-Verbal. La Commission des Règlements qui avait proposé cette mesure, la motivait en ces termes. « L'ouvrage des rapporteurs est toujours avoué par le Bureau dont ils ne sont que les organes et plusieurs autres Assemlbées nous ont donné l'exemple de cette forme sage qui met en commun le blâme et la louange, la gloire et l'improbation : les vérités utiles ne s'en diront pas moins et les vérités délicates ne s'en diront que mieux » (1).

Non seulement le Procès-Verbal ne donne pas le nom des auteurs des différents rapports présentés à l'Assemblée, mais de plus, il ne porte aucune trace de la discussion qui s'est ouverte avant la délibération ; il ne donne même pas le nom des votants pour ou contre. Il ne permet donc pas de suivre cette discussion, ni d'individualiser le caractère des différents membres de l'Assemblée. Sans doute on a bien sous les yeux la délibération motivée, mais l'omission de tout ce qui a pu être dit dans la discussion préalable donne au Procès-Verbal un aspect terne et comme abstrait qui ne permet pas de saisir, sur le vif, le fonctionnement et en quelque sorte la vie de l'Assemblée Provinciale.

Aussi faire l'historique de la session de l'Assemblée revient à étudier les différents rapports présentés, mais pour plus de clarté et pour éviter les redites, nous préférons placer l'étude de ces différents rapports, dans le

(1) Ass. Provinciale. Commission des Règlements (Séance du 12 décembre 1787.

chapitre traitant des questions respectivement étudiées par chacun d'eux.

La session de l'Assemblée Provinciale fut close, le 22 décembre 1787, par le Commissaire du Roi qui vint lui notifier que « l'intention du Roi était que l'Assemblée se séparât. « Le Président, duc de Luxembourg, répondit « par un discours relatif à la circonstance ».

« Cette dernière séance, ajoute le Procès-Verbal, a été terminée par un discours de M. le Duc de Luxembourg dans lequel il a témoigné à l'Assemblée sa satisfaction et son attachement envers tous les membres qui la composent ».

Puis « M. l'Evêque de Bethléem, devenu en ce moment l'interprète de l'Assemblée, a exprimé les sentiments de reconnaissance et de respect dont elle est pénétrée pour son Président. Il a rendu hommage à sa tendre sollicitude pour le soulagement des peuples et les intérêts de la Province ; à son zèle actif et infatigable qui n'a point cessé d'animer tous les travaux ; à sa vive pénétration d'esprit qui rendait faciles les discussions les plus épineuses ; à ses manières aimables, franches et loyales qui, malgré la diversité des opinions, ont été constamment le lien d'une union inaltérable entre tous les membres de l'Assemblée. »

C'est sur ce dernier discours que l'Assemblée prit fin, mais avant de se séparer, elle avait décidé que « Sa Majesté serait très humblement suppliée d'ordonner que l'Assemblée prochaine serait indiquée au 1er avril 1788 et, dans le cas où cette époque ne serait pas approuvée

par Sa Majesté, de vouloir bien en fixer l'ouverture au 17 novembre.

De fait, l'Assemblée Provinciale ne devait plus se réunir. Le 15 octobre 1788, la Commission Intermédiaire reçut une lettre du Directeur général des Finances l'avertissant « que les Assemblées Provinciales ne seraient pas convoquées cette année » (1). Le ministre donnait, comme motif de cette décision, la convocation prochaine des Etats généraux et la convocation au 3 novembre suivant d'une Assemblée de Notables à laquelle devaient prendre part un grand nombre des membres des Assemblées Provinciales.

La Commission Intermédiaire n'ajoute aucun commentaire à son Procès-Verbal, au sujet de cette décision. Elle se borna à décider que copie de cette lettre serait envoyée aux Bureaux Intermédiaires de Département. Et chose étrange, on ne trouve aucune trace de protestation dans les procès-verbaux des Assemblées de Département qui avaient accueilli, avec tant d'enthousiasme, l'établissement des Assemblées Provinciales. L'Assemblée du Département de Chartres et Dourdan fut la seule à protester contre cette mesure. La Commission spéciale qu'elle avait nommée pour examiner les conséquences de cette décision s'exprimait en ces termes dans le rapport qu'elle présenta à ce sujet :

« C'est avec chagrin que, par cette lettre, nous avons eu la certitude que, cette année, la Généralité serait privée de son Assemblée Provinciale. Nous avons remarqué

(1) V. Com. Int., 15 octobre 1788.

également avec peine que les Ministres pensent qu'il suffit d'une simple lettre écrite par l'un d'eux pour empêcher la tenue de ces Assemblées, si longtemps désirées par le public, dont la nation a accueilli avec applaudissement, même la première ébauche et sur lesquelles elle fonde, avec raison, de grandes espérances..... Personne ne doutait qu'elles dussent être réunies chaque année et l'on aimait surtout la publicité que leurs Procès-Verbaux donnaient aux opérations relatives aux intérêts de la Province, à leurs réclamations et aux réponses du Gouvernement. Les citoyens sont tranquilles tant que l'administration se montre à découvert ; ils sont inquiets lorsqu'elle agit dans le mystère..... Les Assemblées Intermédiaires (1) les remplaçant en tout auront une correspondance directe avec le Ministère. Les demandes des différents Départements ne seront pas délibérées dans une Assemblée nombreuse. Rien ne sera imprimé et aucun autre citoyen que les membres des Assemblées de Département et ceux de la Commission Intermédiaire, ne sera instruit des vœux des différents cantons, des demandes de l'Administration Provinciale et des résolutions du Ministre. » Enfin, il était fâcheux que cette suspension des Assemblées Provinciales ait lieu « dans le moment qu'il serait avantageux de réunir, à l'instant où les Etats Généraux vont s'assembler, toutes les lumières qui peuvent les éclairer » et par suite « les motifs que l'on donne pour ne pas convoquer les Assemblées Pro-

(1) La Commission Intermédiaire provinciale, qui avait été investie par la même décision, des attributions conférées par les Règlements à l'Assemblée Provinciale.

vinciales n'équivalent pas aux avantages qui résulteraient, en ce moment, de leur réunion » (1).

L'Assemblée Provinciale ne fut donc plus convoquée, et ce fut la Commission Intermédiaire qui administra la Généralité jusqu'au moment où la Constituante eut divisé le pays en Départements.

Les membres de cette Commission Intermédiaire qui avaient été nommés par l'Assemblée Provinciale, au cours de la session de novembre-décembre 1787, étaient les suivants :

Pour le clergé : l'Abbé de Sieyes.

Pour la noblesse : le Président de Salaberry et le Comte de Rouville.

Et pour le tiers-état : Levasseur du Bouchet, Boesnier de Lorme et Lavoisier.

A ces membres s'ajoutaient, outre le Président duc de Luxembourg, les deux Procureurs Syndics qui étaient, nous l'avons vu, l'Abbé de la Geard pour le clergé et la noblesse, et Robillard pour le tiers-état (2).

(1) Assemblée de Chartres et Dourdan. — Rapport de la Commission spéciale nommée pour l'examen des conséquences entraînées par la suppression des Assemblées Provinciales.

(2) Tous les membres, sauf Lavoisier et Sieyès, suivirent en général très strictement les séances de la Commission. De même, il y eut toujours présent, au moins l'un des deux Procureurs Syndics, jusqu'au 6 octobre 1789, où, vu l'absence de M. de la Geard et la maladie de M. Robillard, la Commission fut forcée de prier M. Du Bouchet « de suppléer les Procureurs Syndics dans tous les cas où leur ministère serait indispensable, jusqu'à ce que l'un des deux reprenne ses fonctions. »

Le duc de Luxembourg vint présider en personne quelques-unes des séances de la Commission, mais ce fut l'exception et

La Commission Intermédiaire se réunit pour la première fois, à Orléans, le 23 décembre 1787, c'est-à-dire le lendemain même de la séparation de l'Assemblée Provinciale. Sa dernière séance porte la date du 13 septembre 1790. Elle administra donc la Province pendant près de trois années et durant cet intervalle, elle tint 336 séances, soit une moyenne de plus de deux séances par semaine (environ 10 séances par mois).

L'histoire de la Commission Intermédiaire ne présente aucun fait saillant. La Commission s'est étroitement confinée dans l'administration provinciale qui lui était confiée. Jamais, dans aucun cas, elle ne chercha à s'occuper de tout ce qui pouvait se rattacher de près ou de loin à la politique générale. Jamais elle ne se permit la moindre allusion aux événements, cependant d'une importance capitale, qui se passèrent à Paris, pendant son administration. Elle ne donna son avis sur aucune des mesures prises par l'Assemblée Nationale ou la Constituante. Ses procès-verbaux ne signalent aucun des événements qui eurent, à cette époque, un retentissement considérable et en feuilletant ses procès-verbaux, on ne peut pas soupçonner qu'on lit l'histoire de l'administration d'une Province appartenant à un pays en pleine Révolution. Les décrets de l'Assemblée nationale remplacèrent les Edits Royaux, le nom des ministres changea, mais la

le Président habituel fut M. de Salaberry, sauf quelques rares séances auxquelles assista Sieyès, président de droit, puisqu'il était le seul ecclésiastique de la Commission Intermédiaire et que le Président de l'Assemblée Provinciale appartenait à l'ordre de la Noblesse.

Commission Intermédiaire continua à administrer la Province avec la même tranquillité et reçut les décrets et arrêts des uns et des autres avec le même respect et les exécuta avec la même bonne volonté. Elle se contenta de transmettre sans commentaires, aux Bureaux Intermédiaires de Département, les lettres ministérielles concernant la convocation des Etats Généraux (1) et c'est à peine si, dans les derniers temps, quelques mesures de police qu'elle fut obligée de prendre pour réprimer les émeutes locales et empêcher la panique chez des populations surexcitées par la cherté des grains, signalent l'effervescence qui régnait dans les esprits.

En résumé, la Commission Intermédiaire se contenta d'administrer la Province au mieux des intérêts de cette dernière, et sans se préoccuper du reste ; donnant ainsi un bon exemple à suivre, aux Assemblées locales de l'avenir. Mais, par là même, pour pouvoir apprécier son œuvre et déterminer d'une manière un peu précise les attributions qu'elle eut dans la pratique, il est nécessaire d'étudier dans leur détail chacune de ces attributions et c'est pourquoi, de même que pour les délibéra-

(1) Toutefois, à cette occasion, la Commission Intermédiaire « pénétrée de reconnaissance et d'amour envers Sa Majesté pour le nouveau bienfait qu'Elle accorde à ses peuples, en donnant à chaque ordre une représentation propre à lui donner une influence égale et proportionnelle » décida de faire « au nom de toute la Généralité, une adresse de remerciements au Roi et de se rendre auprès de Sa Majesté, l'interprète de la reconnaissance et des bénédictions de ses peuples de la Province de l'Orléanais (V. Com. Int., 11 janvier 1789).

tions de l'Assemblée Provinciale, nous étudierons chacune de ces décisions dans les chapitres qui traiteront de l'ordre de questions auxquelles elles se rattachent.

Nous dirons seulement, ici, que la Commission Intermédiaire entretînt avec le Pouvoir central et avec les Bureaux Intermédiaires de Département, une correspondance volumineuse et de tous les instants ; qu'elle poussa le souci de l'administration jusque dans les plus petits détails et que si on a un reproche à lui faire, ce ne serait pas sur sa négligence, mais plutôt sur la minutie avec laquelle elle entra dans les plus petits détails de l'administration, ce qui, peut-être, en surchargeant son travail, le rendit moins fécond et en paralysant l'initiative des Bureaux Intermédiaires, les empêcha, peut-être, de faire les réformes et les améliorations qui pouvaient être utiles.

Nous ajouterons que la Commission Intermédiaire eut, vers la fin de son existence, à diriger les nouvelles municipalités créées par la Constituante, car ces municipalités furent établies avant les Directoires de Département et ce ne fut qu'à mesure que chacun de ces directoires était mis en activité, que la Commission Intermédiaire, en lui faisant la remise des papiers concernant le Département, était déchargée de l'administration du territoire compris dans le ressort de chacun de ces Directoires de Département.

Cette remise de pouvoirs s'effectua d'ailleurs sans incident. La Commission Intermédiaire qui n'avait plus d'employés « à cause de la dissolution totale de ses bureaux qui sont fondus et attachés à de nouvelles admi-

nistrations », décida le 9 juillet 1790 de nommer un gardien assisté d'un adjoint pour faire l'inventaire des différents papiers de son administration. Puis elle reçut successivement pour les différents Départements une « expédition de l'instruction adressée, par ordre du Roi, au Directoire du Département de ***, pour prévenir la Commission Intermédiaire qu'à partir du moment où cette lettre lui parviendrait, toute la portion du territoire, qui entrait dans la composition du Département de***, cesserait de lui appartenir. » Dès que le Directoire du Département était formé, il en prévenait la Commission Intermédiaire et nommait des commissaires auxquels la Commission Intermédiaire remettait les papiers concernant l'administration du Département.

Cette remise de pouvoirs et de l'administration fut faite aux différents Départements dont certaines fractions ou la totalité se trouvaient enclavées dans la Généralité, aux dates suivantes : Pour le Loiret et l'Eure-et-Loir le 3 août 1790.

Pour la Seine-et-Oise, le 10 août.

Pour le Loir-et-Cher, le 13 août.

Pour l'Indre et la Nièvre, le 27 août.

Pour la Seine-et-Marne et l'Yonne, le 28 août.

A compter du 28 août, la Commission Intermédiaire fit remise aux commissaires du Département du Loiret, qui avait Orléans comme chef-lieu, des papiers relatifs à l'administration générale de l'ancienne Généralité.

Enfin, le 13 septembre 1790, la Commission Intermédiaire tint sa dernière séance.

Dans cette séance la Commission Intermédiaire remit

« à Messieurs les Commissaires nommés par l'Assemblée du Département du Loiret, une expédition signée des membres présents, du compte qu'elle rend des fonds dont elle a eu la disposition pendant les années 1788, 1789 et 1790. »

Après cette remise de pouvoirs, la Commission Intermédiaire se séparât définitivement, laissant à d'autres une administration qui, si elle ne fut pas parfaite, le dut certainement plus aux circonstances difficiles qu'on traversait qu'à la mauvaise volonté ou à la négligence des membres qui la composaient (1).

APPENDICE. — *Plan, projeté par la Commission Intermédiaire, pour la formation d'Etats particuliers dans la Province de l'Orléanais.*

Necker, dans une lettre qu'il écrivait à la Commission Intermédiaire, à la date du 2 octobre 1788, manifestait l'intention, pour l'avenir, de modifier le régime constitutif des Assemblées Provinciales et demandait l'avis et les désiderata de la Commission Intermédiaire à ce sujet. Aussi la Commission Intermédiaire « pour remplir, au-

(1) Citons, à titre de curiosité, le nom des membres présents qui assistèrent à cette dernière séance et en signèrent le procès-verbal. Ce furent le Président de Salaberry, Levassor du Bouchet et Bœsnier de Lorme. Le procès-verbal est également signé de l'abbé Genty, secrétaire provincial, qui donna, d'ailleurs, de 1787 à 1790, un exemple d'assiduïté remarquable en ne manquant pas une seule des 336 séances de la Commission Intermédiaire.

tant qu'il était en elle, les intentions du ministre » élabora « un projet de règlement pour la réformation des Assemblées municipales et un plan pour la formation d'Etats particuliers dans la Province de l'Orléanais. » Et le 18 avril 1789, « après avoir mûrement examiné ces deux plans, en avoir considéré l'ensemble et discuté tous les articles » (1), elle arrêta de les envoyer au Directeur Général des Finances et de prier le ministre « de les prendre en considération lors de sa création des Etats Provinciaux ».

Nous avons vu (2) ce projet de nouvelles Assemblées municipales ; nous n'y reviendrons pas et nous nous contenterons d'exposer ici en quelques mots les principales lignes du « Plan pour la formation d'Etats Particuliers dans la Province de l'Orléanais ».

Ce projet contient 60 articles, aussi notre intention n'est-elle pas de l'étudier en détail. D'autant que les modifications ne portent guère pour la plupart que sur le régime électoral. Ce ne sont pas de nouvelles attributions que la Commission Intermédiaire demande d'accorder aux Etats provinciaux projetés, mais des modifications dans le mode de représentation des différents ordres et des différentes circonscriptions électorales :

Au lieu des 52 membres qui composaient l'Assemblée Provinciale, le projet attribue 162 Députés aux Etats, dont 27 du clergé, 54 de la noblesse et 81 du tiers-état.

(1) Com. Int., 18 avril 1789.

(2) V. Organisation des Assemblées Municipales, page 32, note (1).

De plus la Province, au lieu d'être divisée en 7 Départements, 37 arrondissements, est partagé en 8 districts, composés chacun de 8 arrondissements (soit 64) comprenant chacun de 17 à 18 Paroisses ou Communautés.

Quant au régime électoral, il est difficile d'en rêver de plus compliqué que celui qu'imaginait le projet. Qu'on en juge par la manière dont devait se faire la représentation du clergé visée par l'article 7.

« La représentation du clergé sera formée par deux évêques, un Commandeur de l'ordre de Malte, 3 Députés des Eglises cathédrales, savoir un de celle d'Orléans, un de celle de Chartres, un de celle de Blois, 8 Députés des Eglises collégiales dont un dans chaque District, 3 Députés des Abbés, prieurs commanditaires, prieurs simples, chapelains et autres bénéficiers dont un dans chaque Diocèse, 1 Député des ordres et communautés régulières d'hommes à l'exception néanmoins des religieux mendiants ; 1 Député des abbayes et communautés régulières de filles à l'exception des Communautés mendiantes, 8 curés séculiers ou réguliers dont un choisi dans chaque district. »

Si l'on ajoute que chacune de ces catégories avait un collège électoral et un mode d'élection spéciaux ; que le mode de représentation pour le tiers-état, était également soumis à des règles compliquées ; qu'en plus certaines villes comme Orléans, Blois, etc., avaient un mode de représentation spéciale et des députés particuliers ; qu'enfin le taux de contribution à payer pour être élu ou pour être électeur variait suivant la catégorie à laquelle on appartenait, et aussi suivant les lieux que l'on habi-

tait, on aura une idée des difficultés pratiques qu'aurait soulevées un tel régime électoral.

Ces difficultés eussent été bien autres encore lorsqu'il se serait agi du renouvellement, car l'Assemblée se renouvelait par tiers chaque année et le tiers sortant devait être « tellement distribué entre chaque district et même entre chaque arrondissement, que les députés des trois ordres » qui se retireraient « puissent être successivement remplacés par le district, l'arrondissement, l'ordre, les corps et les villes » qui devaient les substituer !

Telles étaient, somme toute, les seules modifications essentielles que le projet proposait d'apporter au régime existant alors, et il faut avouer que les réformes électorales proposées n'étaient point heureuses ni tout au moins très pratiques (1).

(1) Signalons toutefois une attribution nouvelle que le projet conférait aux Etats Provinciaux : celui de nommer les députés aux Etats-généraux du royaume.

ARTICLE IV

Autorité et droit de surveillance conférés aux Assemblées Supérieures à l'égard des Assemblées Inférieures. — Contrôle du pouvoir central sur l'Administration Provinciale.

§ 1

AUTORITÉ ET DROIT DE SURVEILLANCE CONFÉRÉS AUX ASSEMBLÉES SUPÉRIEURES A L'ÉGARD DES ASSEMBLÉES INFÉRIEURES.

I. — *Hiérarchie administrative établie par les Edits et Règlements de* 1787 *entre les différentes Assemblées.*

Les Edits et Règlements constitutifs des Assemblées s'étaient efforcés de maintenir l'unité nécessaire dans l'Administration Provinciale.

Tout d'abord, ces Edits ont déterminé la composition des Assemblées de telle sorte que les membres des Assemblées supérieures ne peuvent être pris que parmi ceux des Assemblées inférieures. Nous savons, en effet,

que les différentes Assemblées étaient élémentaires les unes des autres, de telle sorte que les membres de l'Assemblée Provinciale étaient choisis parmi ceux des Assemblées de Département, et ces derniers parmi ceux des Assemblées Municipales. Elles avaient donc toutes, suivant l'expression de l'Edit, « leur base constitutive dans ce dernier élément formé dans les Villes et les Paroisses ». Ce système avait au moins la chance de faciliter l'harmonie entre les différentes Assemblées, puisqu'elles avaient toutes la même origine.

En second lieu, l'Edit de 1787 sauvegardait l'unité de l'administration en proclamant le principe de la subordination des Assemblées inférieures à l'égard des Assemblées supérieures. En conséquence de ce principe, les Municipalités et les Assemblées de Département devaient obéir aux injonctions de l'Assemblée Provinciale. « L'Assemblée Municipale de chaque Paroisse, dit le Règlement du 5 août 1787, sera tenue de se conformer, tant aux ordres qu'elle recevra au nom du Roi, par la voie de l'Intendant et Commissaire Départi, qu'à ce qui lui sera prescrit, soit par l'Assemblée Provinciale, soit par l'Assemblée d'Election (1), soit enfin par les Commissions Intermédiaires de l'une ou de l'autre Assemblée. »

De même, on lit dans l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale : « Les Assemblées de Département

(1) Ces Assemblées de Département, l'Edit les appelle tantôt Assemblées d'Election, tantôt Assemblées de Département, mais ce fut cette dernière dénomination, d'ailleurs plus logique, qui leur resta.

auront soin de se conformer exactement aux délibérations de l'Assemblée Provinciale, lorsqu'elles auront été approuvées par Sa Majesté, et elles sentiront que tout le bien qu'elles désireront prouver à leur district ne pourra s'opérer que par un concert et une harmonie réciproques entre elles et l'Assemblée supérieure... (1) » et, plus loin : « Les Bureaux Intermédiaires des Assemblées de Département se conformeront ponctuellement et littéralement à tout ce qui leur aura été prescrit, tant par l'Assemblée de Département que par la Commission Intermédiaire Provinciale. (2) » Une autre conséquence du même principe, c'est que les Bureaux Intermédiaires ne peuvent faire imprimer aucune lettre circulaire ni aucun état ou autre objet, à adresser aux Municipalités, si les modèles n'en ont pas été fournis par la Commission Intermédiaire elle-même, ou, du moins, communiqués préalablement à la Commission Intermédiaire et formellement approuvés par elle. De la sorte, la Commission Intermédiaire était « toujours à portée de maintenir, dans toute la Généralité, l'Unité des principes, des formes et des méthodes ».

Mais, par contre, « comme les Assemblées de Département sont le lien réciproque entre l'Assemblée Provinciale et les Assemblées Municipales, il ne sera rien prescrit, ni fait aucune disposition, par la Commission Intermédiaire Provinciale à l'égard d'aucune ville et

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. (1re Partie. Art. VI).

(2) Art. VII.

Communauté, ni d'aucuns Contribuables et Habitants d'un Département quelconque, que par la voie du Bureau Intermédiaire dudit Département, et après que ledit Bureau Intermédiaire aura été préalablement entendu. »

Donc, d'une part, pour les Bureaux Intermédiaires, exécution « ponctuelle et littérale » des ordres de la Commission Intermédiaire Provinciale, et pour celle-ci, nécessité de demander préalablement l'avis et les observations des Bureaux Intermédiaires sur toutes les mesures qu'elle compte prendre à l'égard de tout ou partie de ce Département (1).

Quant aux Municipalités, aucune de leurs délibérations ne peut être exécutée avant d'avoir reçu « l'approbation de l'Assemblée Provinciale ou de la Commission Intermédiaire, sur l'avis de celle de l'Assemblée d'Election ou de Département, ainsi que l'autorisation du Commissaire Déparli, si la dépense n'excède pas 500 livres ou celle du Conseil, si la dépense est plus considérable (2). »

Enfin, la vérification des pouvoirs des membres des Assemblées inférieures appartient aux Assemblées supérieures.

(1) De plus, les Assemblées de Département devaient envoyer à la Commission Intermédiaire trois expéditions du procès-verbal de leurs séances. La Commission Intermédiaire gardait l'une dans ses archives, transmettait la deuxième à l'Intendant et adressait la troisième « avec ses observations » au Contrôleur général des finances.

(2) Règlement du 5 août 1787. Ire Section, Art. VIII.

Les Procureurs Syndics des Départements et, subsidiairement, les Procureurs Syndics Provinciaux, doivent examiner « avec la plus grande attention, les délibérations sur la nomination des Assemblées Municipales » et provoquer « la réformation de celles qui seraient irrégulières » (1). Et pour rendre ce contrôle effectif, les Assemblées des Départements firent dresser un tableau de toutes leurs Paroisses, avec le nom des membres élus aux Municipalités, leur taux d'imposition et, en regard, le nombre de feux dont la Paroisse était composée. Puis, ce tableau était envoyé, avec leurs observations, à la Commission Intermédiaire Provinciale.

Dans le cas où les Procureurs Syndics des Départements s'aperçoivent d'une irrégularité, ils la signalent aux Procureurs Syndics Provinciaux auxquels ils envoient « un mémoire détaillé » sur chaque nomination irrégulière. Ce mémoire est ensuite mis sous les yeux de la Commission Intermédiaire qui y joint ses observations et envoie le tout au Contrôleur général des Finances « pour y être statué ainsi qu'il appartiendra, sur l'avis de l'Intendant ».

Quant aux irrégularités pouvant exister dans la nomination, par l'Assemblée d'Arrondissement, d'un membre de l'Assemblée de Département, ou dans la nomination, par l'Assemblée de Département, d'un membre de l'Assemblée Provinciale, voici quelle était la procé-

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. (1re Partie. Article VIII).

dure prescrite : La « réformation » de cette nomination était poursuivie, par les Procureurs Syndics Provinciaux, au Conseil qui y statuait, sur l'avis de l'Intendant. En même temps, les Procureurs Syndics informaient des diligences par eux faites, soit l'Assemblée de Département, soit l'Assemblée Provinciale, suivant le cas, « afin que ladite Assemblée puisse, le jour même de l'ouverture de ses séances, délibérer s'il y avait lieu d'admettre provisoirement ou non « la personne dont la nomination était contestée » (1).

II. — *Résultats pratiques du système de contrôle organisé par les Edits et Règlements.*

Il nous reste à voir comment, pratiquement, s'exerça cette autorité conférée à l'Assemblée Provinciale vis-à-vis des Assemblées de Département et des Municipalités, et de quelle manière ces dernières supportèrent cette autorité.

Disons de suite, en commençant, que les relations entretenues par les différentes Assemblées entre elles furent correctes, sinon même cordiales, et qu'aucun conflit sérieux entre deux Assemblées, ou entre une Assemblée et l'Assemblée Provinciale, ne peut être signalé.

A l'égard des Municipalités, tout en « réformant » les erreurs qu'elles pouvaient commettre, l'Assemblée

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. (Première partie. Article VIII).

Provinciale s'était efforcée de gagner leur confiance dans la nouvelle administration. A plusieurs reprises, la Commission Intermédiaire écrivit dans ce but aux Bureaux Intermédiaires de Département, « d'avoir le plus grand soin » dans les mandements et circulaires adressés aux Municipalités « de faire paraître tout ce qui peut inciter à la confiance, animer le zèle patriotique et exciter la reconnaissance que l'on doit avoir pour le bienfait des Assemblées Provinciales, afin que les Municipalités ne puissent jamais avoir la pensée que nous ne les assemblons pas pour veiller à leurs intérêts, prendre leur défense et leur faire obtenir la justice que le Roi veut qu'on leur rende. » D'une manière générale, les Bureaux Intermédiaires suivirent la Commission Intermédiaire dans cette ligne de conduite et leurs efforts semblent avoir été généralement couronnés de succès.

Au sujet des relations entre l'Assemblée Provinciale et les Assemblées de Département, il n'y a pas non plus de conflit proprement dit à signaler. Mais, dès le commencement de 1788, on sent une certaine tension dans ces relations. Il semble qu'il y ait eu quelques froissements d'amour-propre, chez les dernières, et une confiance assez limitée chez la première. Dans les Assemblées de Département, à la session de 1788, on fit à l'administration de la Commission Intermédiaire quelques critiques plus ou moins discrètes. Les choses ne dépassèrent pas ces limites, sauf à l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency où la plaintes furent beaucoup plus vives, soit qu'on ait eu réellement plus

de sujet de récriminer, soit que la proximité des deux Assemblées, en rendant leurs rapports plus fréquents, les rendît moins faciles. Ces plaintes remplissent le rapport que M. de Longuève, Procureur Syndic, présenta au nom du Bureau Intermédiaire, et ce rapport est une critique acerbe, et parfois passionnée, de l'administration de la Commission Intermédiaire, envisagée surtout dans ses rapports avec les Bureaux Intermédiaires. Il nous suffira donc d'analyser ce rapport, pour nous rendre compte des reproches que l'on faisait à la Commission Intermédiaire au sujet de la manière dont elle exerçait l'autorité qui lui avait été conférée sur les Bureaux Intermédiaires de Département.

Dès le début de ce chapitre de son rapport, M. de Longuève entre dans le vif de la question.

« Quelle va être votre surprise, disait-il aux membres de l'Assemblée de Département, quand nous vous aurons annoncé qu'à très peu près, l'inaction, qui vous a si cruellement contrariés, dure encore... Tout le temps s'est écoulé sans aucune occupation dont le détail puisse vous satisfaire. » Les éclaircissements nécessaires ont été demandés à la Commission Intermédiaire, mais le Bureau Intermédiaire les attend encore et, d'autre part, « il ne nous a pas été permis de nous les procurer par d'autres voies... » « Ce qu'on nous avait prescrit de travail, on nous a bientôt empêché de le mettre à exécution... Constamment notre ardeur a été réprimée, notre activité contenue et dans le temps où on arrêtait nos efforts, peu s'en est fallu qu'on ne nous ait fait un crime de notre inaction. »

La principale cause de tout ce mal, « c'est cette idée exagérée de supériorité qui a porté l'Assemblée Provinciale à mettre une trop grande distance entre elle et les Départements. Sans doute, il en doit exister une, mais elle est toute dans les fonctions et point du tout dans les agents. Sans cela, Messieurs, aurions-nous l'avantage de compter, parmi nous, plusieurs membres de l'Assemblée Provinciale ? Une politesse froide et calculée a pris la place de l'intimité, un ton de supériorité affectée a repoussé la confiance, une exigence trop marquée dans les égards auxquels les Départements se trouvent portés par sentiment, les a forcés de calculer tout à la fois leurs droits et leurs devoirs. Dès lors, peu de rapports agréables... des formules de cérémonial où il n'eût fallu que de la cordialité, des lenteurs devenues inévitables par la rigueur des formes, enfin, une défiance mutuelle, des plaintes réciproques qu'une autre conduite eût prévenues (1). »

Toujours, par cette « idée de supériorité affectée », la Commission Intermédiaire, jusqu'à ce que la question fût tranchée, le 27 février 1788, par une décision ministérielle, la Commission Intermédiaire, au lieu de donner aux Procureurs Syndics et au Secrétaire de Département, leurs titres véritables, affectait de leur donner « comme dans les Municipalités, ceux de Syndics et de greffier ». Enfin, bien qu'elle ait déclaré que les traitements alloués tant aux Procureurs Syndics Provinciaux

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency (Rapport des Procureurs Syndics).

qu'aux Procureurs Syndics de Département, n'étaient qu'une simple indemnité, elle avait réduit à 1.500 livres le chiffre alloué par l'Assemblée de Département à ses Procureurs Syndics. Mais si ce traitement n'est qu'une indemnité correspondant aux frais de déplacement, de correspondance, ou occasionnés par la fonction remplie, « nous demandons pourquoi 1.500 livres, quand l'Assemblée Provinciale a fixé les traitements des siens à 5.000, comme au dernier terme de la plus sévère économie ? Quel calcul lui avait appris qu'entre les travaux d'une Assemblée qui correspond avec 177 Municipalités et ceux d'une Assemblée qui ne correspond avec toute la Province que par l'entremise et à l'aide du travail préparatoire de 6 ou 7 Départements, la proportion était connue de 3 à 10 ? » Sans doute, les Procureurs Syndics « sont au-dessus de ce vil intérêt » et l'Assemblée leur fera la justice de croire que ce n'est pas dans un but intéressé qu'ils font cette critique, mais bien dans le but de faire sentir « l'injure qui résulte pour le Département de la distance humiliante qu'on met entre lui et l'Assemblée Provinciale (1) ».

Mais « l'idée de supériorité » qu'affectait la Commission Intermédiaire et « la distance humiliante » qu'elle mettait entre elle et les Bureaux Intermédiaires n'étaient pas la seule cause de l'état de choses existant, bien qu'en enlevant toute « cordialité » aux relations entretenues, cette affectation y contribuât en partie. Une autre entrave à la marche régulière de l'administration provenait de ce

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. — Rapport des Procureurs Syndics.

que, dans des affaires importantes, la Commission Intermédiaire négligeait de prendre les avis et les observations des Bureaux Intermédiaires de Département. C'est ainsi qu'elle négligea de rappeler à l'exécution stricte des Règlements, la ville d'Orléans qui, croyant sans doute « sa dignité compromise à correspondre avec l'Assemblée de Département », avait, sans passer par le Bureau Intermédiaire, poursuivi deux affaires importantes au Conseil : l'une au sujet de la prestation représentative de la Corvée, l'autre à propos de la décision qu'avait prise l'Assemblée Provinciale de demander au Roi l'autorisation de faire « marquer à la craie », chez les principaux citoyens d'Orléans, les logements de ses membres qui n'habitaient pas la ville, ainsi qu'il est d'usage dans les réquisitions militaires. La dernière de ces affaires s'est terminée sans difficulté, car, comprenant enfin « que la ville où des citoyens se réunissaient pour le bien commun de la Province n'était pas une place conquise où des vainqueurs redoutés venaient donner des lois », la Commission Intermédiaire a demandé elle-même et obtenu que le vœu présenté à ce sujet par l'Assemblée Provinciale, serait rayé du Procès-Verbal des séances de cette Assemblée. Mais il reste avéré que, au moins pour l'autre question, l'affaire a été terminée et réglée sans que le Bureau Intermédiaire ait été consulté ; or, les règlements sont formels à cet égard : aucune décision ne peut intervenir à l'égard d'une Ville ou Communauté quelconque, sans que le Bureau Intermédiaire ait été appelé à donner son avis et ses observations.

D'ailleurs, « une autre cause, non moins fâcheuse et qui tient à la première, c'est la réserve presque mystérieuse sur toutes les opérations de l'Assemblée Provinciale qui, laissant les Départements dans l'ignorance la plus profonde sur tout ce qu'il leur importait de savoir, n'a pas empêché qu'on ne les ait pressés d'agir lorsqu'on refusait de les diriger »... d'où le double inconvénient « d'exciter les plaintes des Départements et de faire taxer ces plaintes, d'actes d'insubordination ». De là aussi, des retards dans les affaires et des travaux inutiles, et c'est ainsi qu'il a pu arriver que le Bureau Intermédiaire faisant une enquête prescrite par la Commission Intermédiaire, apprît, après un long travail, que les intéressés avaient déjà depuis longtemps envoyé tous les renseignements nécessaires à la Commission Intermédiaire qui avait oublié ou négligé d'en prévenir le Bureau Intermédiaire de Département.

Enfin, comment, dans de telles conditions, présenter un travail sérieux et bien compris, sur les requêtes en décharges et modérations présentées pour les impositions ? « Nous nous flattions qu'avant de nous consulter sur aucune, l'Assemblée Provinciale voudrait bien commencer par nous éclairer sur les Principes qu'elle avait admis, sur les formes à suivre dans nos avis, sur les règles nécessaires à opérer dans le soulagement, la somme consacrée à l'opérer, toutes choses essentielles pour opérer avec fruit et ne pas nous exposer à tout accorder aux premières demandes au préjudice des besoins plus réels mais plus lents à se manifester... Au lieu de cela, nous avons reçu constamment des requêtes

émargées d'un simple renvoi et rien de plus. » Certains de ces renvois ne sont même signés que d'un simple commis des bureaux de l'Assemblée Provinciale, alors que ce droit n'appartient qu'à la Commission Intermédiaire elle-même. Aussi, il a pu se produire ce fait qu'un commis qui avait signé un renvoi, au nom de la Commission Itermédiaire, s'est permis encore, « par un faux très réel, de supposer un second renvoi » au nom au Bureau Intermédiaire du Département. Le Bureau Intermédiaire a porté plainte mais, jusqu'ici, cette plainte est restée sans résultat !

D'autre part, la Commission Intermédiaire ne laisse aucune initiative aux Départements. Elle envoie, tout imprimées, aux Bureaux Intermédiaires, les instructions que ceux-ci doivent ensuite envoyer, en leur nom propre, aux Municipalités.

Toutes les fois que le Bureau Intermédiaire a voulu prendre l'initiative de ces instructions à envoyer aux Municipalités, la Commission Intermédiaire refusait l'autorisation de les envoyer, soit sous le prétexte qu'elles étaient inutiles, les Municipalités connaissant les Règlements, soit pour des raisons d'économie, ou enfin, parce que la Commission Intermédiaire, « en applaudissant, suivant l'usage, à la sagesse de nos vues », faisait l'éloge « des vues contraires » et décidait que le modèle, que nous rejetions et qui émanait d'elle, aurait la préférence.

« L'Assemblée Provinciale, frappée par l'avantage de maintenir partout l'unité des principes, n'a pas assez considéré qu'une correspondance avec des Municipalités

n'était pas aussi simple qu'avec des Départements ; que ce qui était très intelligible pour ces derniers serait généralement obscur pour les autres ; elle n'a pas fait la différence énorme qui se trouve entre l'instruction et la capacité des Municipalités, différence qui, en détruisant l'égalité des moyens, doit en entraîner une dans les formes de l'instruction à donner à chacune d'elles. »

Qu'en est-il résulté ? Ce « fait constant » que les Municipalités qui ont voulu se conformer aux instructions de la Commission Intermédiaire « sont celles dont l'opération a été la plus fautive ». Il en est résulté aussi des retards très préjudiciables : par exemple, le Département avait préparé des instructions aux Municipalités pour obtenir les renseignements les plus complets sur les Paroisses ; la Commission Intermédiaire a attendu, pour renvoyer ces plans au Bureau Intermédiaire, jusqu'au 24 septembre 1788, c'est-à-dire une quinzaine de jours avant la réunion de l'Assemblée de Département et elle « nous charge d'écrire aux Municipalités tout ce que nous avions déjà projeté de leur demander et, en 15 jours, on veut que les réponses soient reçues assez à temps pour que vous puissiez y joindre vos observations et en envoyer le résultat à l'Assemblée Provinciale à sa prochaine tenue ! »

Donc, d'un côté, la Commission Intermédiaire ne permet pas aux Départements de prendre l'iniitative de la moindre circulaire et, d'autre part, elle transmet les instructions qu'elle se charge d'envoyer trop tardivement pour que le but visé soit atteint en temps utile. Mais il y a plus : pour des raisons d'économie ou d'au-

tres motifs, le nombre des placards envoyés par elle fut très souvent insuffisant, et, comme il n'y en avait pas assez pour qu'on en puisse adresser à toutes les Municipalités, « il a fallu, chaque fois, recourir, pour des suppléments, aux Bureaux de l'Assemblée Provinciale, souvent sans succès, presque toujours avec le désagrément d'éprouver, de la part de certains subalternes, des difficultés rebutantes et qui nous ont déterminé à écrire et à ne plus envoyer personne à l'avenir. »

En résumé, concluait le Procureur Syndic, si la Commission Intermédiaire « ne voit en nous que les simples distributeurs de ses paquets ; si, quand le Souverain croit pouvoir nous confier les intérêts de tout un Département, elle nous suppose incapables de rédiger une lettre ou un mémoire, alors, il est plus simple et dès lors préférable, qu'elle sollicite le droit d'agir sans nous, de tout faire sans notre concours. »

Et M. de Longuève terminait en ces termes ce long réquisitoire contre l'administration de la Commission Intermédiaire Provinciale :

« Sans doute, les Départements sont subordonnés à l'Assemblée Provinciale, mais ce n'est point une obéissance aveugle et stérile que le Souverain a exigé d'eux. Si telle eût été sa volonté, il devenait inutile de nous réunir annuellement pour nous entendre raconter froidement ce qu'on nous a fait faire, sans que vous puissiez ni réparer vos fautes, ni réparer vos erreurs, ni prévenir les unes et les autres par de sages mesures. L'Assemblée Provinciale a intérêt d'être éclairée et à plus forte raison les Municipalités en ont-elles besoin.

Aussi, les Départements sont le lien commun qui, les unissant, doivent faire parvenir à celle-ci les demandes, les avis de celles-là et faire descendre jusqu'aux secondes les intentions et les Règlements de la première. Par conséquent, ils doivent être maîtres des moyens qu'ils emploient pour en faciliter la découverte ; tant que ces moyens ne contrarient en rien les principes généraux, ils devienent indifférents à l'Assemblée supérieure. Elle doit se féliciter, au contraire, du zèle que les Départements déploient pour arriver plus souvent au but qu'elle leur a marqué. Si pourtant, contre l'ordre naturel des choses, elle veut donner par un même mouvement l'impulsion à toutes les parties d'une machine aussi compliquée ; si les Départements ne sont dans ses mains qu'un instrument purement passif ; si leurs réflexions sont rejetées, lors même qu'on en énonce l'évidence, si leurs réclamations sont taxées d'insubordination, leurs observations de chicanes, fruits des idées étroites de quelques légistes, il est impossible que le bien s'opère et c'est ce qui arrivera nécessairement tant qu'une nouvelle combinaison, en rendant les Assemblées Provinciales les vrais représentants de la Province (caractère qui leur manque (1), non par la forme des premières nominations, mais par la nature même de leur consti-

(1) M. de Longuève était d'avis que les Assemblées Provinciales telles qu'elles étaient constituées ne pouvaient pas être les représentants de la Province et qu'elles n'étaient qu'une émanation du Pouvoir central. Nous verrons le développement de cette idée à propos de la discussion sur l'abonnement des Vingtièmes.

tution actuelle), ne laissera pas à tous les degrés une sphère d'activité qui les attache par goût à leurs fonctions et mette en commun le travail de tous (1). »

L'Assemblée du Département d'Orléans et de Beaugency couvrit complètement et sans réserves ses Procureurs Syndics. Dans un arrêté qu'elle prit à ce sujet, elle déclare qu'elle « approuve *unanimement* tout ce qui a été fait, pendant sa séparation par sa Commission Intermédiaire... elle requiert formellement l'Assemblée Provinciale et sa Commission Intermédiaire de laisser au Département le choix de tous les moyens qu'il croira devoir employer, sauf à le diriger d'après les principes qu'elle est chargée de maintenir et dans le cas où les efforts de sa Commission Intermédiaire (2) se trouveraient arrêtés ou gênés par des formules générales dont elle sentirait les inconvénients, elle l'autorise à faire parvenir directement au Conseil ses réclamations et à y solliciter le degré de confiance que l'Assemblée croit lui être dû à elle-même et à ses représentants et qu'elle s'efforcera toujours de mériter » (3).

L'Assemblée ne pouvait pas manifester plus nettement son approbation à l'égard de la conduite des Procureurs Syndics et du Bureau Intermédiaire : pourtant, le 24 octobre 1788, elle crut devoir la manifester de nouveau, en termes encore plus énergiques.

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. — Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Le Bureau Intermédiaire de Département.

(3) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Séance du 23 octobre 1788.

« L'Assemblée, dit cet Arrêté, infiniment frappée du noble désintéressement et de la sévère économie qui dirige tous les membres de sa Commission Intermédiaire (1), déclare qu'elle partage leur juste sensibilité sur la réduction qui a été faite, par l'Assemblée Provinciale, en l'état des dépenses fixes du Département ; qu'elle regarde ce désagrément comme personnel à chacun de ses membres et commun à toute l'Assemblée ; qu'elle approuve de la manière la plus formelle et la plus étendue et d'après les motifs énoncés au rapport de Messieurs les Procureurs Syndics », toute la conduite de sa Commission Intermédiaire.

« Elle charge, en conséquence, Messieurs les Procureurs Syndics d'écrire en son nom à la Commission Intermédiaire Provinciale pour lui faire part du présent Arrêté...

« L'Assemblée déclare pareillement que, sur tous les points sans aucune exception, elle approuve hautement, formellement et de la manière la plus étendue, la con duite qu'a tenue sa Commission Intermédiaire (2) depuis le moment où elle est entrée en activité jusqu'à ce jour, et tout ce qu'elle a fait, dit ou écrit sur tous les objets qu'elle a eu à traiter ; elle la prie de recevoir ses éloges et ses remerciements et l'invite à se diriger toujours d'après les mêmes principes, et à maintenir, avec la même attention, les droits du Département, ceux de l'Assemblée et de la Commission qui la représente pendant qu'elle est séparée.

(1) Le Bureau Intermédiaire de Département.

(2) Le Bureau Intermédiaire de Département.

« Elle prie, en particulier, Messieurs les Procureurs Syndics de recevoir les justes félicitations que méritent leur zèle et leur activité, ceux que mérite le compte qu'ils lui ont rendu et qu'elle a entendu avec le plus vif intérêt et le plaisir qui naît de la conformité des idées et d'une même manière de voir (1) ».

Comme on en peut juger, dans ces deux Arrêts, le ton était assez provocant à l'égard de la Commission Intermédiaire Provinciale. Cependant, celle-ci ne fit aucune observation à ce sujet, tout en conservant le ligne de conduite qu'elle avait tenue jusqu'alors. Elle se contenta de répondre par l'Arrêt suivant à l'Assemblée de Département qui avait, par ailleurs, réclamé communication des avis donnés par l'Ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées sur les travaux à faire sur les routes du Département (2). « La Commission Intermédiaire arrête qu'il sera répondu par les Procureurs Syndics Provinciaux, que la Commission Intermédiaire persiste dans la résolution de ne pas joindre l'avis de l'Ingénieur en chef aux renvois qui sont faits aux Bureaux Intermédiaires. Qu'elle voit avec peine que l'Assemblée de Dé-

(1) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Séance du 24 octobre 1788.

(2) Les Ingénieurs des Ponts et Chaussées devaient donner leur avis sur les travaux et devis à faire aux routes. C'était dans le but d'éviter d'avoir à demander l'avis des Ingénieurs du Département et, pour gagner du temps, que l'Assemblée de Département demandait à la Commission Intermédiaire de lui communiquer l'avis que celle-ci recevait de l'Ingénieur en chef pour les devis des travaux à faire sur les routes de la Généralité.

partement témoigne de ne pouvoir admettre les motifs de cette résolution et qu'elle ne doit rendre compte de ces motifs qu'à l'Assemblée Provinciale de qui elle tient sa mission. »

La Commission Intermédiaire se retranchait donc derrière une question de principe et partait de cette règle qu'elle ne devait compte de sa conduite qu'à l'Assemblée Provinciale et que, pas plus que les Bureaux Intermédiaires, les Assemblées de Département n'avaient qualité pour critiquer ou juger son administration.

Malheureusement, comme on le sait, l'Assemblée Provinciale n'ayant jamais plus été convoquée, la Commission Intermédiaire ne trouva pas, dans un rapport général sur son administration, l'occasion de justifier sa manière d'agir et, par suite, il est difficile de savoir jusqu'à quel point les attaques du Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency étaient fondées.

Tout d'abord, le reproche qu'il lui faisait de paralyser l'initiative des Départements et de ne pas leur laisser les coudées assez franches, semble assez justifié. Sans parler, en effet, de l'Assemblée de Département de Blois et Romorantin qui se plaint « de la rareté des placards et de l'inconvénient de cette économie », on peut citer un Arrêté que prit l'Assemblée du Département de Châteaudun et Vendôme dans le but de « représenter à la Commission Intermédiaire, que l'organisation et le régime réciproques des Assemblées exigent un concert continuel ; que l'harmonie et l'ordre de l'ensemble n'étant que le résultat de l'examen et de la connaissance des détails, elle ne devrait se déterminer sur aucun objet

soumis à l'administration sans, au préalable, avoir pris l'avis des Bureaux Intermédiaires. Que les lettres, circulaires, instructions et demandes qui n'émanent que de la Commission Intermédiaire, ne devraient jamais devenir publiques sans faire mention que les Bureaux Intermédiaires et les Municipalités ont été consultés. Que ce serait un moyen d'inspirer la confiance à toutes les Assemblées et de les unir plus intimement par une communication réciproque de vues et d'intérêts ; que cette demande est conforme à l'esprit et à la lettre des Règlements » (1).

Mais, en regard de ces critiques, il y a ce fait, que l'on peut constater en faisant le dépouillement des archives de la Commission Intermédiaire, c'est que presque toutes les fois qu'il parvenait à la Commission Intermédiaire une demande qui pouvait intéresser un Département, elle renvoyait cette demande au Bureau Intermédiaire, et attendait, pour prendre une décision, qu'elle ait reçu les observations du Bureau Intermédiaire. Bien mieux, à plusieurs reprises, elle insista auprès des Bureaux Intermédiaires (et notamment auprès de celui du Département d'Orléans et de Beaugency), pour qu'ils ne se contentent pas de mettre un simple visa de pure forme sur les demandes et requêtes qu'elle leur adressait, et pour qu'ils aient soin d'y joindre leurs observations motivées et leur avis détaillé.

Il est donc impossible d'être très affirmatif et de dé-

(1) Procès-verbal des séances de l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. Dernière séance (18 octobre 1788).

terminer jusqu'à quel point les critiques faites, à ce sujet, à la Commission Intermédiaire, étaient fondées.

Là où les critiques semblent assez justifiées, c'est quand elles reprochent à la Commission Intermédiaire de ne pas laisser d'initiative aux Bureaux Intermédiaires de Département. La Commission Intermédiaire, loin de s'en tenir à la direction générale de l'Administration Provinviale, s'occupait parfois des plus petits détails et nous avons vu la question du logement d'un simple gendarme faire l'objet d'une correspondance répétée à plusieurs reprises entre la Commission Intermédiaire d'une part, et le Bureau Intermédiaire et la Municipalité intéressée, d'autre part. Sans admettre que ce fût de la part de la Commission Intermédiaire, une résolution consciente et préméditée de prendre en main toute l'autorité, il est certain que cette manière d'envisager l'administration d'une Province aussi grande que l'était la Généralité d'Orléans, présentait des inconvénients. Le fait de réduire les Bureaux Intermédiaires au simple rôle d'agents de renseignements et de « distributeurs de ses paquets » la forçait de diriger par elle-même un grand nombre de Municipalités qui, pour la plupart, étaient incapables d'administrer leurs Paroisses, sans l'aide d'une administration assez proche d'eux pour pouvoir les guider à chaque pas.

Bref, les Règlements avaient donné à l'Assemblée Provinciale, des organes d'administration qui étaient les Bureaux Intermédiaires, et en paralysant leur initiative, la Commission Intermédiaire s'était en partie privée d'organes d'administration dont l'existence était néces-

sitée par l'étendue de la Province, la difficulté des moyens de communication, la différence des Paroisses et de l'état d'instruction des habitants, enfin, les différences de capacité des diverses Assemblées municipales, différences qui exigeaient une direction spéciale pour chacune d'elles et qui rendaient nécessaire qu'on envoyât un autre modèle de requête ou d'un acte administratif quelconque, à la ville d'Orléans, par exemple, et à une Paroisse de quelques feux, perdue dans la campagne, et administrée par une Municipalité de cultivateurs totalement illettrés.

§ 2

Controle exercé par le Pouvoir Central sur l'Administration Provinciale.

C'était surtout par l'intermédiaire de l'Intendant que le pouvoir central exerçait le droit de contrôle qu'il s'était réservé sur l'Administration Provinciale.

Nous savons que l'Intendant qui, dans ses rapports avec l'Assemblée Provinciale, portait le titre officiel de « Commissaire du Roi » ou de « Commissaire Départi », venait en personne ouvrir la session de l'Assemblée Provinciale (1). C'est également lui qui en prononce la clôture, « le trentième jour ou plus tôt, si les ordres du

(1) Aucune délibération ne pouvait être prise par l'Assemblée avant que le Commissaire du Roi n'en ait fait l'ouverture.

Roi le lui prescrivent, ou si, les affaires étant terminées, il en est requis par le Président ».

Mais pendant le cours même de la session, l'Intendant avait à sa disposition, le moyen de contrôler la conduite de l'Assemblée Provinciale. En premier lieu, il lui était loisible d'assister aux séances de l'Assemblée, toutes les fois qu'il le jugeait utile. De plus, à la fin de chaque séance, les Procureurs Syndics Provinciaux devaient lui remettre « une notice succinte et uniquement énonciative des objets qui ont été discutés ou délibérés dans l'Assemblée pour que le Commissaire de Sa Majesté soit assuré qu'il ne s'y traite aucune matière étrangère aux objets dont elle doit s'occuper » (1). Enfin, aussitôt après la clôture de la session, le Procès-Verbal entier des séances de la session doit lui être adressé, dans le plus bref délai, par le Président de l'Assemblée. De même, la Commission Intermédiaire doit lui faire remettre, dans la huitaine, copie de toutes les délibérations prises (2).

Grâce à ces prescriptions, l'Intendant était donc à même de savoir tout ce qui avait pu être discuté ,délibéré ou arrêté soit à l'Assemblée Provinciale, soit à la Commission Intermédiaire.

D'ailleurs, il ne pouvait être statué au Conseil du Roi « sur aucune délibération, demande ou proposition des

(1) Instruction du Roi à l'Ass. Prov. (1re partie. Art. V).

(2) Cette dernière dispositions fut abrogée par l'Instruction du Roi et la Com. Int. fut dispensée de cette formalité (Inst. du Roi, 2e partie. Art. IV).

Assemblées Provinciales, sans qu'elles aient été communiquées au Sieur Commissaire Départi » (1). Toutes les lettres, mémoires, états et projets d'arrêt émanant de la Commission Intermédiaire sont transmis au Conseil ou aux ministres, par la voie de l'Intendant qui peut y joindre ses observations, mais sans toutefois pouvoir, pour ce motif, retarder l'envoi de la correspondance. De même, la correspondance adressée par le Conseil ou les ministres à la Commission Intermédiaire lui est transmise par l'Intendant.

Toutefois, cette correspondance à laquelle les Règlements font allusion et qui doit toujours être transmise par la voie de l'Intendant, qu'elle vienne des ministres ou de la Commission Intermédiaire, c'est « la correspondance courante et habituelle », c'est-à-dire, aux termes de l'Instruction du Roi, « celle qui a lieu chaque année aux mêmes époques pour les opérations du Département et autres » (2). Par suite, « pour les objets étrangers à la correspondance courante et habituelle », la Commission Intermédiaire pouvait correspondre avec le Conseil ou ministres, directement et sans emprunter la voie de l'Intendant.

Quant à l'Assemblée Provinciale, ce n'est pas par l'intermédiaire de l'Intendant, mais par la voie de son Président, qu'ele correspond pendant le cours de ses sessions.

(1) Règlement du 5 août 1787. 4e Section (Art. VIII).
(2) Instruction du Roi à l'Ass. Prov. (2e Partie. Art. IV).

D'autre part, l'Intendant et l'Assemblée Provinciale devaient réciproquement se communiquer tous les documents et renseignements nécessaires. Sa Majesté, dit le Règlement du 5 août 1787, « ordonne expressément à tous représentants et secrétaires greffiers, soit de l'Assemblée Provinciale, soit des autres Assemblées ou Commissions qui lui sont subordonnées », de fournir au Commissaire Départi tous les renseignements qu'il jugera nécessaires, « comme aussi à tous préposés de se soumettre aux vérifications qu'il jugera nécessaires ». De même, « l'Intention de Sa Majesté est aussi que son Commissaire Départi procure à l'Assemblée Provinciale, tous les éclaircissements que ledit Sieur Commissaire Départi jugera lui être nécessaires pour ses opérations, sans que l'Assemblée puisse, sous aucun prétexte, prendre aucune délibération contraire aux actes d'administration antérieure à celle que Sa Majesté veut bien lui confier (1). »

En second lieu, les délibérations des différentes Assemblées devaient, suivant le cas, être autorisées préalablement par le gouvernement royal ou être approuvées par celui-ci. C'est ainsi qu'aux termes du Règlement du 5 août 1787, aucune délibération des Municipalités ne

(1) Il est curieux de noter les différences d'expressions des deux paragraphes : Dans le premier, le Roi « *ordonne expressément* » aux Assemblées de fournir au Commissaire Départi les renseignements qu'il juge nécessaires. Dans le second, c'est seulement « *l'intention de Sa Majesté* » que le Commissaire Départi fournisse à l'Assemblée les renseignements jugés nécessaires, non par l'Assemblée, mais par le Commissaire Départi lui-même. (V. Règlement du 5 août 1787. Art VI et VII de la 4e Section).

pouvait être exécutée avant d'avoir reçu « l'approbation de l'Assemblée Provinciale ou de la Commission Intermédiaire, sur l'avis de celle de l'Assemblée d'Election ou Département, ainsi que *l'autorisation du Commissaire Départi, si la dépense n'excède pas* 500 *livres ou celle du Conseil, si la dépense est plus considérable* (1). » L'Instruction du Roi modifia, il est vrai, cette disposition dans un sens plus libéral, et « Sa Majesté voulant concilier, avec ce qu'elle doit à son autorité, les témoignages de confiance qu'elle est disposée à accorder à son Assemblée Provinciale (2) », consentit à ce que les dépenses inférieures à 500 livres pussent être imposées sur les Communautés, dès qu'elles auront été approuvées par l'Assemblée Provinciale ou la Commission Intermédiaire, dont la délibération prise à cet effet doit être visée par l'Intendant. Mais, tous les six mois, l'Assemblée Provinciale doit adresser au Conseil un projet d'Arrêt, à l'effet de valider ces impositions. Donc, aux termes de cette disposition, les dépenses qui sont inférieures à 500 livres n'ont pas besoin de l'autorisation préalable du pouvoir central pour être imposées sur les Communautés ; car, le visa de l'Intendant n'est qu'une simple formalité, dont le but était de constater l'existence de la délibération et la somme sur laquelle elle portait, et l'Intendant n'avait pas le droit de refuser ce visa qui n'avait, à aucun titre, le caractère d'une approbation ou d'une autorisation. La meilleure preuve, d'ailleurs, c'est que si le visa avait eu

(1) Règlement du 5 août 1787. Ire Section. Art. VIII.
(2) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. (2e partie. Art. II).

cette portée, l'Instruction n'aurait fait que répéter la disposition du Règlement du 5 août et c'était justement cette disposition que l'Instruction voulait modifier dans un sens plus libéral, afin de prouver « la confiance de Sa Majesté, dans son Assemblée Provinciale ».

Nous verrons également, à propos de l'étude des différentes attributions de l'Assemblée Provinciale que « tout le contentieux qui peut concerner l'administration » est réservé au Commissaire Départi seul, et « sauf l'appel au Conseil », et que c'est l'Intendant qui « revise clôt et arrête par ordonnance » les comptes relatifs « à toutes les dépenses faites sur les fonds de la Province », après que ces comptes ont été examinés et vérifiés par la Commission Intermédiaire (1) ». Nous étudierons en détail le système établi par les Règlements à cet égard et dans quelle mesure l'autorisation et l'approbation du pouvoir central devait intervenir ; mais, pour plus de clarté, il est nécessaire de renvoyer l'étude de ces détails à celle des différentes attributions de l'Assemblée, et à chacun des chapitres qui traite de ces attributions.

Il ne nous reste donc plus ici qu'à voir de quelle ma-

(1) Aux termes du Règlement du 5 août 1787, les comptes de ces dépenses devaient être rendus devant la Commission Intermédiaire présidée par le Commissaire Départi qui avait « toujours, en cas de partage, la voix prépondérante ». Mais postérieurement, cet article avait été modifié, dans le sens que nous indiquons, par l'Instruction du Roi, qui avait décidé que le contrôle de l'Intendant se ferait seulement après la délibération de la Commission Intermédiaire, composée comme d'ordinaire et sans que l'intendant ait à prendre part à cette délibération.

nière le pouvoir central et l'Intendant comprirent et exercèrent ce droit de surveillance à l'égard de l'Administration Provinciale. Et on peut le montrer en deux mots car, soit que l'Administration Provinciale se soit rigoureusement renfermée dans ses attributions, soit que le pouvoir central ait compris ce contrôle dans un sens très libéral ou ait eu pleine confiance dans la Commission Intermédiaire, nous ne croyons pas pouvoir citer le moindre conflit entre l'Administration Provinciale et le pouvoir central. Bien mieux, on peut dire que, d'une manière générale, toutes les demandes, délibérations prises par la Commission Intermédiaire, tous les travaux projetés par elle, toutes les dépenses qu'elle décida et les projets d'arrêt qu'elle proposa pour imposer les sommes nécessaires à couvrir ces dépenses, ont tous été approuvés ou autorisés par le pouvoir central. Nous ne pouvons citer qu'une réclamation de la Commission Intermédiaire qui n'ait pas été entendue durant le cours de ses trois années d'administration ; c'est au sujet des frais des bureaux de l'Intendance, frais que le gouvernement mettait à la charge de la Province, alors que la Commission Intermédiaire prétendait que ces frais ne devaient pas être couverts par les fonds de la Province : Mais, tout en protestant et en arguant de l'insuffisance des fonds mis à sa disposition, la Commission Intermédiaire s'inclina devant la décision du pouvoir central, et on ne peut même pas dire qu'il y eut là un conflit proprement dit entre le gouvernement royal et la Commission Intermédiaire.

Dans ces conditions, les relations entretenues par l'As-

semblée Provinciale avec l'Intendant ou les ministres ne pouvaient être qu'excellentes. Elles le furent, en effet, autant qu'on en peut juger par le dépouillement des archives de la Commission Intermédiaire.

Mais si, pour les questions essentielles, le gouvernement royal laissait une grande liberté d'action à la Commission Intermédiaire Provinciale, pour les questions de formes, il se montrait parfois plus méticuleux et poussait la minutie jusqu'à l'enfantillage. Pour en citer un exemple, nous nous contenterons, en terminant, de transcrire « la note indicative des changements dont ont paru susceptibles quelques expressions du Procès-Verbal des séances de l'Assemblée Provinciale. »

Après avoir déclaré que les différents rapports et mémoires entendus par l'Assemblée « sont rédigés d'une manière très satisfaisante » et qu'ils « portent tous sur des objets qui méritaient, en effet, d'intéresser l'Assemblée », le ministre fait observer que, les Procureurs Syndics Provinciaux étant désignés dans le Procès-Verbal sous le nom de « Procureurs Syndics Généraux », il est nécessaire, pour l'uniformité, de supprimer le mot *Généraux* ». De même, avant les différentes délibérations, on avait adopté la formule : « *L'Assemblée, après avoir entendu les conclusions des Procureurs Généraux Syndics*, etc.... Il est nécessaire d'y substituer celle-ci : « *L'Assemblée, après avoir entendu les Procureurs Syndics sur l'objet ou les objets du précédent rapport*, etc. »

Suit la note indicatrice « des changements dont ont paru susceptibles quelques expressions du Procès-Ver-

bal. » Nous transcrivons textuellement cette note afin de montrer l'état d'esprit du gouvernement et quelle importance il attribuait à l'emploi d'une expression plus atténuée ou plus correcte à la place de celle empruntée au Procès-Verbal.

SÉANCE DU 19 NOVEMBRE 1787

Texte du Procès-verbal	Changements à faire
A l'article de la composition des Bureaux :	
Bureau des Règlements, Archives, etc...	*Commission* des Règlements, etc., etc.
Comité pour les Vingtièmes.	*Commission* pour les Vingtièmes.
Vers la fin de la séance : Suit le rapport de Messieurs les Procureurs Syndics. *Nota.* Ce rapport n'a pas été envoyé à Monsieur le Contrôleur général.	

SÉANCE DU 20 NOVEMBRE 1787

Au commencement de la séance : Suit le rapport de Messieurs les Procureurs Syndics. *Nota.* Ce rapport n'a point été envoyé à Monsieur le Contrôleur Général......	
Monsieur l'abbé de la Geard, Syndic de l'*Ordre Noble.*	*Syndic pour le clergé et la noblesse.*

SÉANCE DU 21 NOVEMBRE 1787

Suit le rapport de Messieurs les Procureurs Syndics.	
Un peu plus bas: Idem.	
Nota. Ces deux rapports n'ont point été envoyés à Monsieur le Contrôleur Général.	
L'Assemblée a cru nécessaire d'établir un bureau *pour juger les demandes.*	*Pour examiner les demandes.*

Texte du Procès-verbal	Changements à faire
Monsieur le Contrôleur général n'a reçu que les conclusions de Messieurs les Procureurs Syndics ; il est nécessaire d'envoyer le Procès-Verbal de la séance tout entier.	
Conclusions de Messieurs les Procureurs Syndics.	
2e alinéa :	
........Il vous permet en même temps, *si vous voulez éviter les suites du nouvel Edit, de lui proposer...* etc...	*Si vous voulez éviter à vos concitoyens les inconvénients de la perception effective.*
6e alinéa :	
........En 1741 et en 1742, même langage des *cours judiciaires :* elles disent que les cotes changeront et elles ne s'opposent pas aux vérifications.	*du Parlement de Paris.*
........*L'enregistrement de cet Edit est plus doux que celui de l'Edit de* 1767. *Il annonce seulement : sans approbation des vérifications :*	L'Enregistrement de cet Edit ne s'explique point comme celui de l'Edit de 1767 sur la fixité des cotes. On y lit seulement ces mots : Sans approbation des vérifications.
........Je ne crois pas qu'on puisse incidenter.	*Nous ne croyons pas qu'on puisse incidenter.*
........*Ainsi, comme vous voyez, Messieurs, je n'ai pas besoin de dire :*	Ainsi, comme vous voyez, Messieurs, *nous n'avons pas besoin de dire :*
........*Si vous refusiez l'un et l'autre, vous ne seriez plus, dans toute l'étendue du mot, que des asseyeurs d'impôts et vous oublieriez que les corps politiques prennent bien plus d'accroissement par les forces qu'ils se communiquent que par celles qu'ils reçoivent.*	*Vous ne seriez plus dans toute l'étendue du mot, que des asseyeurs d'impôts* remplissant froidement et mécaniquement, pour ainsi dire, la tâche qui leur est donnée ; vous oublieriez, enfin, que le Roi n'a point voulu que vous ne fussiez que les artisans de la répartition ; Sa Majesté, en la confiant à vos soins pour le perfectionnement, n'a mis aucun terme aux combinaisons que vous inspireraient l'amour du Bien public et les intérêts de vos concitoyens.

Texte du Procès-verbal	Changements à faire
........Ce système de vérifications qui ne s'arrêtent que devant *les Palais* et les maîtres qui les possèdent.	*Devant les habitations somptueuses.*
........*Il leur était, dit-on, défendu par la loi de vérifier les Paroisses et depuis* 1772, *ils en ont vérifié* 932. *L'impôt devait être fixe ; ils l'ont augmenté depuis cette époque de* 200.000 *livres.*	Il leur était, dit-on, défendu par la loi de vérifier les Paroisses et, depuis 1772, 932 Paroisses ont été vérifiées. L'impôt devait être fixe et depuis cette époque, ils l'ont augmenté de plus de 200.000 livres.
........Guidé le préposé qui les exécutait *ni puni* celui qui les exagérait.	*Ni réprimé.*

SÉANCE DU 3 DÉCEMBRE 1787

........A cette copie, étaient annexés deux états détaillés *envoyés à Monsieur le Contrôleur Général par le Directeur des Vingtièmes de l'Orléanais.* Ces deux états ont été remis au bureau des impositions pour y être examinés et discutés.	A cette copie étaient annexés deux états détaillés *présentant des calculs et des résultats sur l'imposition des Vingtièmes.* Ces deux états ont été remis au Bureau des Impositions pour y être examinés et discutés.

RAPPORT DU 7 DÉCEMBRE 1787

........*Les citoyens de tous les Ordres ne verront plus dans le gouvernement l'ennemi de leurs propriétés.*	Les citoyens de tous les ordres ne verront plus dans le gouvernement, l'adversaire, pour ainsi dire, de leurs propriétés.
A la suite de la délibération des Vingtièmes du 17 décembre et après les réserves du clergé, on lit : *L'Assemblée a reçu ces réserves comme un monument des anciens droits de la Nation.*	*L'Assemblée a arrêté que ces réserves seraient insérées dans le Procès-Verbal.*

CHAPITRE II

LES
IMPOSITIONS DANS LA GÉNÉRALITÉ D'ORLÉANS
SOUS L'ADMINISTRATION
DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE

ARTICLE PREMIER

Attributions de l'Assemblée Provinciale au point de vue de l'assiette et de la Répartition des Impositions.

§ 1.

Attributions de l'Assemblée Provinciale au sujet de l'établissement du Budget de la Province.

Aux termes de l'art. premier du Règlement du 5 août 1787 (3e section), « toutes les sommes nécessaires pour faire le fonds des indemnités ou décharges générales ou particulières, pour les frais d'administration, pour la construction et l'entretien des routes, ouvrages d'art et canaux de navigation dans l'étendue de la Province et, en général, pour toutes les dépenses à la charge, soit de la Province entière, soit de quelqu'une de ses parties, ou qui auraient une utilité générale ou particulière pour objet, seront délibérées chaque année par l'Assemblée Provinciale qui en opposera au Conseil d'Etat avec distinction des objets, par la voie du Commissaire

Départi, en y joignant les plans et devis à l'effet de recevoir l'autorisation du Roi, s'il y a lieu (1). »

Ce droit de délibérer sur toutes les dépenses de la Province, que cet article conférait à l'Assemblée Provinciale, n'était pas une attribution vaine et sans portée à l'égard de la fixation des différents articles du Budget de la Province. Ce n'était pas simplement un vœu général et plus ou moins vague qui constituait ce droit de délibérer, c'était le droit pour l'Assemblée Provinciale de discuter de l'utilité, du nombre et du montant des différentes dépenses à faire pendant le cours de l'année. C'était, somme toute, le projet du Budget Provincial que l'Assemblée Provinciale établissait pour en proposer au pouvoir central les différents articles de dépenses. Sans doute, ce n'était là qu'un projet, une proposition qui, pour être mise à exécution, devait être autorisée par le Pouvoir central ; sans doute aussi, le montant des différentes impositions n'était pas fixé par elle et, par suite, l'état des dépenses qu'elle dressait ne pouvait forcément pas dépasser le montant des sommes mises à sa disposition. De plus, chacun des fonds dont elle avait l'administration recevait une affectation spéciale qu'elle ne pouvait changer à son gré, et. par suite, elle était obligée de réduire le montant de chacune des catégories des dépenses suivant le total du fonds particulier affecté à ces dépenses. Mais, d'un côté, elle pouvait proposer au Roi tous les changements qui lui paraissaient désirables, soit dans l'assiette, soit dans le montant des dif-

(1) Règlement du 5 août 1787. III[e] section, art. I.

férentes impositions ; et, d'autre part, si le montant des fonds affectés à certaines dépenses lui paraissait insuffisant, elle pouvait encore proposer de nouvelles impositions au delà de ces fonds « dans le cas où ils ne lui paraîtraient pas suffisants pour subvenir aux besoins indispensables de la Province (1). »

De plus, cette délibération de l'Assemblée Provinciale était nécessaire sur tous les articles de dépenses à la charge de la Province ; c'était déjà beaucoup pour le contribuable d'avoir, pour le représenter, une Assemblée qui pouvait défendre ses intérêts contre la rapacité du Pouvoir central. Même dans les nations où existe, comme gouvernement, le pouvoir le plus absolu, l'opinion publique n'en existe pas moins, et, bien que cette opinion publique n'ait aucune autorité légale, le gouvernement le plus autocratique est obligé d'en tenir compte : il y a des mesures devant lesquelles recule l'autocrate, s'il est obligé d'en donner publiquement les motifs. Or, justement, le Pouvoir central, forcé de discuter avec l'Assemblée Provinciale sur toutes les innovations ou modifications qu'il aurait voulu apporter au régime des impositions, serait certainement devenu plus circonspect, dans la crainte que les protestations, même platoniques, de l'Assemblée Provinciale, ne soulèvent contre lui l'opinion publique.

Enfin, pratiquement, c'est l'Assemblée Provinciale qui avait en fait l'initiative de toutes les dépenses à faire dans l'intérêt direct de la Province. Si nous voyons le

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale (Art. III).

ministre de la Guerre, pour les corps de troupes et l'Intendant, pour la Maréchaussée, prendre les devants et réclamer, de l'Assemblée Provinciale, certaines dépenses à faire dans l'intérêt des régiments ou de la Maréchaussée, cela est tout naturel ; ces dépenses, en effet, n'ont été portées dans le Budget Provincial que par un contresens ou une hypocrisie fiscale, car ce sont là évidemment des dépenses d'intérêt national et qui regardent par suite le Pouvoir central et non l'Assemblée Provinciale.

Mais, pour toutes les autres dépenses ayant pour but un intérêt immédiat de la Province ou de quelqu'une de ces parties, comme la construction et l'entretien des routes, la réparation des Eglises et Presbytères, les dépenses locales, c'est toujours, en fait, de l'administration Provinciale que part l'initiative, la proposition de la dépense à faire et, là encore, c'est naturel et logique, car ce sont les Communautés et le Département intéressés qui sont le mieux à même de sentir l'utilité ou l'urgence d'une dépense à faire pour leur utilité propre.

Il faut supposer, maintenant, le cas où l'Assemblée Provinciale se refuse à certaines dépenses d'intérêt général qu'on réclame, par exemple, pour cause de réparations urgentes à faire à un casernement ; ou encore, le cas où elle refuse de prendre l'initiative de dépenses urgentes bien que n'intéressant que la Province, par exemple, l'entretien et la réparation des grandes routes. Les Règlements et Edits constitutifs des Assemblées Provinciales ne prévoient pas ce cas, et cette lacune est peut-être motivée par ce fait que, le pouvoir central

étant alors un pouvoir absolu, il avait toujours pour lui la sanction qui appartient au plus fort et était ou se croyait à même de supprimer les Assemblées Provinciales elles-mêmes, dans le cas où il ne parviendrait pas à rompre leur résistance sur un point quelconque.

Mais, pratiquement, le cas s'est présenté à deux reprises à l'égard de l'Assemblée Provinciale : la première au sujet des frais d'administration de l'Intendance ; la seconde, au sujet de réparations à faire à certains casernements de la Généralité.

Dans le premier cas, le Pouvoir central émettait la prétention de faire supporter à la Province certains frais d'administration de l'Intendance, alors qu'il avait justement réduit les évaluations de l'Assemblée Provinciale, sous prétexte que les frais d'administration de l'Intendance ne devaient pas être supportés par la Province. Cette prétention souleva les protestations de l'Assemblée Provinciale, mais, finalement, celle-ci s'inclina et paya « d'après un ordre exprès du Conseil ».

Dans le second cas, il s'agissait de réparations à faire à certaines casernes ; le ministre de la Guerre estimait ces réparations nécessaires, mais, d'autre part, la Commission Intermédiaire refusait de les faire, sous prétexte d'insuffisance des fonds affectés à cet ordre de dépenses. Dans ce cas, la solution ne fut pas conforme à celle intervenue dans le premier : Comme s'il reconnaissait ne pas avoir le droit d'imposer sur la Province une dépense que refusait d'accepter l'Assemblée Provinciale (1), le ministre se contenta de déplacer les

(1) Afin d'éviter toute confusion, nous répétons que nous discutons là les pouvoirs qui furent laissés de fait à l'Assem-

troupes du casernement en question et de les mettre en garnison dans une autre Province plus généreuse ou plus riche.

On voit donc que la solution dépendait seule de la plus ou moins grande fermeté du pouvoir central. De plus, le second cas cité est intéressant parce qu'il montre jusqu'où pouvait mener, dans la pratique, le droit de délibération accordé à l'Assemblée Provinciale sur les dépenses de la Province. Il s'agissait là d'une dépense appartenant à la catégorie des dépenses ayant un intérêt national et cependant un pouvoir absolu n'a pas voulu imposer cette dépense sur la Province, à cause du refus d'une Assemblée ayant simplement le pouvoir de délibérer sur ces dépenses (1).

blée Provinciale. Il est bien évident, en effet, que théoriquement le pouvoir central étant absolu, avait toujours la faculté de lui imposer les dépenses qu'il jugeait nécessaires : le seul fait d'avoir laissé dans les attributions de l'Assemblée Provinciale des dépenses d'intérêt national comme celles relatives aux troupes et à la Maréchaussée le prouve surabondamment.

Notre but, ici, est simplement de démontrer :

I. Que si, théoriquement, le Pouvoir central étant absolu, avait toujours la faculté d'imposer à l'Assemblée Provinciale une dépense qu'il jugeait nécessaire, il n'avait, aux termes des Règlements, aucune sanction légale à sa disposition. Il n'aurait donc pu résoudre la difficulté (en cas de résistance inébranlable de l'Assemblée Provinciale) que par la suppression brutale de l'Assemblée.

II. Que si, en droit, les Règlements n'ont pas conféré à l'Assemblée Provinciale, l'initiative exclusive des dépenses n'intéressant que la Province, en fait, c'est toujours de l'Administration Provinciale que partit l'initiative de telles dépenses.

(1) Il ne faudrait pas cependant exagérer la portée de ce fait. En effet, c'était le ministre des Finances qui mettait les

Quand il s'agissait de dépenses n'intéressant directement que la Province, comme l'entretien des Routes ou les réparations des Eglises et Presbytères, la liberté d'action laissée à l'Assemblée Provinciale était encore plus grande, et là, durant les deux ans et demi que dura l'administration de la Commission Intermédiaire, on ne trouve pas un seul exemple d'une dépense dont elle n'ait pas pris l'initiative, d'une dépense qui lui ait été imposée contre son gré.

On peut donc dire qu'en fait, l'initiative de la Commission Intermédiaire ou des Assemblées subordonnées était nécessaire pour effectuer une dépense n'intéressant que la Province, et quant aux dépenses d'intérêt national comprises dans son budget, le pouvoir central y regardait à deux fois avant d'imposer contre son gré sur la Province une dépense qu'il jugeait nécessaire ou du moins très utile.

Pour cette dernière catégorie de dépenses, il est bien évident qu'à mesure que les attributions des uns et des autres se seraient précisées et auraient été formulées

fonds à la disposition de l'Assemlée Provinciale et la raison invoquée par elle pour se refuser aux dépenses exigées par le ministre de la Guerre, c'était l'insuffisance des fonds affectés à ces dépenses. Le ministre de la Guerre se heurtait donc plutôt à des difficultés d'ordre matériel et financier qu'à une résistance préconçue de l'Assemblée Provinciale. Il n'en reste pas moins vrai cependant que le gouvernement n'a pas osé, dans cette circonstance, réduire les fonds affectés aux dépenses de la Province pour augmenter ceux affectés aux dépenses relatives aux troupes, et peut-être, est-ce là la solution qu'il aurait prise, sans la résistance de l'Assemblée Provinciale.

dans des textes législatifs, ou aurait créé une sanction légale pour vaincre la résistance possible de l'Assemblée Provinciale. Il serait inadmissible, en effet, même sous le gouvernement le plus décentralisateur, qu'une Assemblée locale puisse désorganiser un service national. Mais ce droit d'initiative qu'on lui laissait, en fait, pour les dépenses d'intérêt provincial exclusif, elle l'aurait fatalement acquis, sauf certaines restrictions nécessaires, dans les textes législatifs, par suite de l'exercice continu qu'elle aurait fait de ce droit et qui lui aurait servi de titre. Et cela est si vrai que, dans le court intervalle de temps qui sépare la date des Edits constitutifs des Assemblées Provinciales, de celle de la session générale de l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais, elle avait obtenu, dans ce sens, des prérogatives importantes au sujet de certaines dépenses à établir à la charge des Communautés.

En effet, aux termes de l'instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale, toutes les dépenses locales qui n'excèdent pas 500 livres peuvent être exécutées, et les impositions nécessaires pour y faire face, établies sur les Communautés, sur la seule approbation de l'Assemblée Provinciale et sans qu'il soit besoin de l'autorisation du Pouvoir central. La seule obligation qui incombe à l'Assemblée Provinciale à ce sujet, c'est de faire tous les six mois et postérieurement à l'exécution de ces dépenses, valider lesdites impositions par un arrêt du Conseil qui intervient donc, non pas comme une autorisation préalable, mais seulement comme une sorte d'homologation, une approbation ultérieure.

Il n'est pas besoin d'insister sur cette prérogative de l'Assemblée Provinciale pour montrer son importance, non pas à cause du chiffre, somme toute, assez peu considérable de ces dépenses, mais à cause du principe de décentralisation qu'elle introduit dans l'Administration Provinciale. Par une évolution fatale, le principe posé aurait eu des applications de plus en plus fréquentes ; le montant du chiffre des dépenses dispensées d'autorisation préalable se serait élevé peu à peu et l'on peut voir, dans cette disposition, le germe d'un budget provincial véritablement autonome et, par suite, le gage d'une véritable décentralisation administrative.

§ 2.

Répartition des Impositions. — Confection des Roles.

Les Edits et Règlements constitutifs des Assemblées Provinciales avaient confié à ces Assemblées et aux Assemblées qui leur étaient subordonnées, la répartition de toutes les impositions levées sur la Province.

Voici, dans ses détails, la procédure suivie dans les différentes phases des opérations effectuées dans le but de parvenir à la répartition des impositions, en premier lieu entre les Départements de la Généralité, puis entre les différentes Communautés et enfin, dans chaque Paroisse, entre les contribuables qu'elle renfermait.

Tout d'abord, la Commission Intermédiaire, après avoir recueilli les renseignements nécessaires, dressait

un projet d'état de répartition qu'elle envoyait au Contrôleur Général des Finances à l'effet de le faire approuver par le Conseil.

Puis, le Contrôleur Général des Finances envoyait à la Commission Intermédiaire l'extrait du Brevet général des impositions concernant chaque Département de la Généralité, lequel extrait était dressé d'après l'état de répartition envoyé par la Commission Intermédiaire et approuvé par le Conseil.

Ces extraits de brevet ou « commissions » étaient envoyés aux Procureurs Syndics Provinciaux par la voie de l'Intendant. Ce dernier devait d'abord les remettre au Bureau des finances qui, dans un délai de 8 jours au plus, devait les enregistrer. Puis, l'Intendant faisait passer les cómmissions revêtues de son ordonnance d'attache et enregistrées par le Bureau des finances, aux Procureurs Syndics Provinciaux.

Ceux-ci faisaient viser les commissions en forme, par la Commission Intermédiaire et devaient les faire passer avant le 1er septembre aux Procureurs Syndics de chaque Département. C'est en vertu de ces commissions en forme que le Bureau Intermédiaire pouvait procéder à la répartition du montant de l'extrait de brevet concernant le Département, entre les Villes et Paroisses du Département et cette répartition doit être faite dans les deux mois de la date de l'ordonnance d'attache dont l'Intendant revêt les commissions ou extraits de brevet (1). Cette répartition, c'est l'Assemblée de Départe-

(1) Com. Int., 27 septembre 1788.

ment ou le Bureau Intermédaiire qui est seul chargé de la faire : les Règlements ne les obligent nullement d'appeler les Receveurs particuliers des finances à y concourir avec eux et dans le cas où les Receveurs particuliers sont invités par le Bureau Intermédiaire à contribuer avec lui à cette opération, ils jouent simplement le rôle de conseil et n'ont pas voix délibérative (1). De même, d'ailleurs, les Procureurs du Roi près les Cours et tribunaux n'ont aucune qualité pour s'immiscer, d'une manière quelconque, dans les opérations relatives à la répartition des impositions (2).

Lorsque la répartition entre les villes et Paroisses du Département a été effectuée par le Bureau Intermédiaire, celui-ci en adresse deux expéditions à la Commission Intermédiaire qui, si elle les trouve « en état », les approuve et remet l'une d'elles au Bureau des Finances, dont le greffier lui accuse, par certificat, réception de cette expédition.

Cet état de répartition entre les Paroisses du Département une fois approuvé par la Commission Intermédiaire, le Bureau Intermédiaire envoie aux différentes Assemblées Municipales les mandements nécessaires pour leur permettre de procéder à la répartition des impôts entre les contribuables de la Communauté.

Ces mandements, le Bureau Intermédiaire doit les adresser aux Municipalités, avant le 1er octobre. Passé ce délai, le Bureau des Finances (qui a comme contrôle le

(1) Com. Int., 10 février 1789.
(2) Com. Int., 29 juillet 1788.

dépôt qui a été fait à son greffe, de l'expédition des département particuliers) avertit l'Intendant du retard des opérations et ce dernier procède alors seul à la répartition des impositions, avant le 15 octobre et sur une expédition en forme des commissions ou extraits de Brevet que les Trésoriers de France lui remettent dans les trois jours au plus tard « afin que, pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit, il ne puisse y avoir de difficulté ni retard dans la répartition et levée des impositions royales (1). »

Dès la réception des mandements expédiés par le Bureau Intermédiaire, les Municipalités doivent procéder à la répartition des impositions entre les Contribuables dont se compose la Communauté. Dans le cas où la Municipalité se refuserait à faire cette répartition, ou s'il s'élevait dans le sein de l'Assemblée Municipale des difficultés rendant impossible la confection des rôles, le Bureau Intermédiaire avait qualité pour faire dresser le Rôle d'office aux lieu et place de la Municipalité (2).

Comment devait s'effectuer la répartition faite par l'Assemblée Municipale entre les membres de la Communauté ? Aux termes du Règlement du 5 août 1787, cette répartition est faite par les deux tiers au moins de tous les membres qui composent l'Assemblée Municipale « en observant néanmoins que la répartition de la taille et des impositions accessoires d'icelle soit faite par les seuls membres taillables de l'Assemblée Munici-

(1) Règlement du 5 août 1787. 2e Section, Article III.
(2) Com. Int., 11 février 1789.

pale (1). » Comment alors procéder à la répartition de la taille, si les deux tiers des membres de l'Assemblée Municipale ne sont pas taillables ? Dans ce cas, le nombre des membres taillables de l'Assemblée Municipale est complété, jusqu'à concurrence du nombre formant les deux tiers du chiffre total des membres de l'Assemblée Municipale, par un certain nombre de personnes payant taille dans la Paroisse et nommées pour cet objet par l'Assemblée Paroissiale.

Ces adjoints, nommés pour arriver à porter le nombre des répartiteurs de la taille à celui des deux tiers de l'Assemblée Municipale, ne font pas partie de la Municipalité : leur unique fonction est de procéder, conjointement avec les membres taillables de la Municipalité à la répartition de la taille et de ses accessoires. Il ne faut donc pas confondre ces adjoints avec ceux qui étaient nommés pour augmenter le nombre des membres des anciennes Municipalités des villes (1) ; dans le but, non seulement de répartir la taille, mais encore de répartir les autres impositions et, d'une manière générale, pour coopérer avec ces Municipalités à toutes les nouvelles fonctions conférées aux Assemblées Municipales par les Edits constitutifs des Assemblées Provinciales. Le seul point de contact entre ces deux sortes d'adjoints, c'est que le Bureau Intermédiaire avait qualité pour

(1) Règlement du 5 août 1787. 1re Section, Article II.

(2) V. ce que nous avons dit au sujet des adjoints à nommer pour augmenter le nombre des Municipalités déjà existantes au moment de l'établissement des Assemblées Provinciales. Chapitre Ier, (Ass. Municipales.)

nommer d'office les uns et les autres, toutes les fois que les Municipalités refusaient ou négligeaient de le faire faire dans les cas prescrits par les Règlements (1).

Aux termes du Règlement du 5 août 1787, la répartition de toutes les impositions devait s'opérer par cinq Rôles distincts et séparés « et tous conformes aux modèles qui seront envoyés ».

Le premier Rôle contient « la répartition individuelle de la taille et des impositions qui en sont accessoires, même de la capitation taillable dans les Elections de taille personnelle » (ce qui était le cas pour les Elections de la Généralité d'Orléans).

Le second Rôle contient « la répartition individuelle de la capitation des domiciliés dans la Paroisse : nobles, officiers de justice, privilégiés ou employés sous les ordres de l'Administration » et aussi la répartition de la capitation roturière des villes franches. D'après le Règlement, ces différents objets doivent être divisés, dans le Rôle, en autant de chapitres et chaque chapitre doit y être taxé, « tant à raison de la fortune personnelle que du produit des offices ou emplois, selon le taux commun de la capitation du même genre dans l'Election ou Département. »

Le troisième Rôle contient la répartition de la « subvention territoriale (2).

Le quatrième Rôle comprend la répartition de la « contribution pour les chemins (3) ».

(1) Com. Int., 27 octobre 1788.

(2) Les Vingtièmes (?).

(3) La prestation en argent représentative de la corvée.

Enfin, le cinquième Rôle comprend la répartition « des sommes destinées à faire le fonds, tant des décharges et indemnités (1) que des dépenses relatives, soit à la Province, soit à l'Election ou département, soit à la Communauté (2), lesquelles sommes seront réputées charges locales et supportées comme telles ».

Chacun de ces Rôles doit être dressé en trois expéditions: la première est conservée au greffe de la Municipalité et les deux autres sont adressées par le Syndic de l'Assemblée Municipale, avant le 1er novembre, aux Procureurs Syndics du Département.

Les Procureurs Syndics du Département font remettre les deux expéditions du Rôle de la taille et de ses accessoires au greffe de l'Election à fin de vérification. Cette vérification du Rôle de la taille par les Officiers de l'Election est une formalité obligatoire, mais ce n'est qu'une formalité. Les officiers de l'Election ne peuvent, en effet, sous aucun prétexte, même sous celui d'irrégularité du Rôle, se refuser à vérifier les Rôles tels qu'ils leur sont présentés par les Procureurs Syndics de Département.

De ces deux expéditions du Rôle des tailles, l'une est conservée au greffe de l'Election ; quant à la seconde, qui est destinée pour le recouvrement, elle « est rendue exécutoire dans le délai de trois jours » (par les officiers de l'Election (?)

Quant aux quatre Rôles des autres impositions, les

(1) Les fonds de la Remise du Roi et les fonds destinés à faire face aux non-valeurs.

(2) Les «Impositions locales ».

Procureurs Syndics de Département adressent deux expéditions de chacun de ces Rôles aux Procureurs Syndics Provinciaux. Ceux-ci les remettent à l'Intendant qui les vérifie, conserve l'une d'elles et remet la seconde « en forme exécutoire » aux Procureurs Syndics Provinciaux.

Cette expédition en forme exécutoire est soumise à l'examen de la Commission Intermédiaire qui y appose la mention « Vérifié par nous, Députés composant la Commission Intermédiaire Provinciale ». Puis, les Procureurs Syndics Provinciaux renvoient ces expéditions aux Procureurs Syndics du Département et ce, avant le 1er décembre, dernier délai.

Les Procureurs Syndics de Département les font viser par le Bureau Intermédiaire et les adressent aux Receveurs particuliers des Finances qui les font parvenir, par la voie des chefs de garnison (1), au Syndic Municipal (2).

Tous les rôles en forme exécutoire de toutes les impositions doivent être remis entre les mains du Syndic de chaque Municipalité avant la fin de décembre pour qu'ils puissent être mis en recouvrement au premier janvier de l'année suivante.

Telle était la procédure prescrite, au sujet de la répartition des impôts, par le Règlement du 5 août 1787. L'Instruction adressée par le Roi à l'Assemblée Provin-

(1) Huissiers chargés de l'exécution des contraintes relatives aux impositions.

(2) Com. Int., 3 septembre 1788.

ciale y apporta quelques modifications, spécialement au sujet de la division des impositions dans les différents Rôles. D'après cette instruction, l'intention du Roi était de diminuer le nombre des Rôles prévus, afin de « procurer à la Province une grande économie, en réunissant plusieurs des impositions dans un seul et même rôle qui serait seulement divisé en plusieurs colonnes (1) ». Dans ce but, le Roi décidait également que le Rôle contenant la répartition de la Capitation des Nobles Privilégiés, etc., au lieu d'être dressé comme les autres Rôles par l'Assemblée Municipale, pour la Paroisse, le serait par le Bureau Intermédiaire de Département « pour tous les Nobles, Privilégiés, etc., compris dans son district, en le divisant toutefois par Paroisses ». Les deux expéditions qui sont dressées de ce Rôle sont remises, comme les autres, à l'Intendant, mais celui-ci, au lieu de les rendre de suite exécutoires, les envoie au Conseil du Roi qui est chargé d'arrêter ce Rôle. Ce n'est que lorsque le Rôle a été arrêté au Conseil, que l'Intendant en envoie une expédition en forme exécutoire au Bureau Intermédiaire. L'Intendant revêt également de la forme exécutoire les extraits particuliers de ce Rôle, extraits qui ont été dressés par le Bureau Intermédiaire pour chaque Paroisse séparément. Finalement, le Bureau Intermédiaire adresse à chaque Municipalité l'extrait en forme exécutoire qui la concerne et l'Assemblée Municipale pourra, dès lors, procé-

(1) Mais cette réforme ne resta, croyons-nous, qu'à l'état d'« intention de Sa Majesté ».

dur son recouvrement. « Par ce moyen, ajoutait l'Instruction du Roi, le taux uniforme réglé par l'Assemblée de Département recevra plus facilement son application ; la dépense de la confection d'un Rôle particulier sera épargnée aux Assemblées Municipales et, cependant, chaque contribuable demeurant dans une Paroisse paiera ses impositions dans la même Paroisse, selon les intentions de Sa Majesté (1). »

Afin de « remplir l'intention de Sa Majesté » qui désirait, dans un but d'économie, voir réduire le nombre des rôles à dresser, la Commission des Règlements à l'Assemblée Provinciale (2) fut chargée par celle-ci d'examiner les propositions qu'on pourrait faire au Roi à ce sujet. La Commission proposa de réduire le nombre des Rôles aux trois suivants :

Le premier Rôle, contenant dans une colonne « le pied de la taille », dans la deuxième colonne : « les impositions accessoires et la capitation taillable ». Dans la troisième : « l'imposition représentative de la corvée », et dans la quatrième : « les impositions locales ».

Le deuxième Rôle comprenant la répartition de la capitation des Nobles et Privilégiés.

Enfin, le troisième Rôle, dressé au sujet des Vingtièmes.

(1) Il est à croire que le principal but de cette mesure était surtout d'enlever à la Municipalité, composée parfois en majorité de paysans, la confection du Rôle d'une imposition portant sur l'aristocratie et la bourgeoisie et fondée sur une évaluation de revenus qui prêtait assez facilement à l'arbitraire.

(2) Assemblée Provinciale. Rapport de la Commission des Règlemens. (Séance du 12 décembre 1787.)

L'Assemblée Provinciale, pour des motifs que nous ignorons, n'adopta pas le rapport de la Commission des Règlements, et se contenta de charger la Commission Intermédiaire « d'examiner les meilleurs moyens de diminuer les Rôles des impositions, sans cependant nuire à la clarté et à la confiance qui doivent accompagner la répartition des impôts, pour en rendre compte à la prochaine Assemblée générale (1) ». Mais, on le sait, l'Assemblée Provinciale ne fut pas convoquée l'année suivante, de sorte qu'en définitive, en ajoutant aux cinq Rôles prescrits par le Règlement du 5 août 1787, le Rôle spécial qui en avait été détaché par l'Instruction du Roi pour la capitation des Nobles et Privilégiés, on dut, dans la pratique, diviser les différentes impositions dans les six Rôles suivants :

Le premier Rôle contenant la répartition individuelle de la taille et de ses accessoires, ainsi que de la capitation taillable.

Le second Rôle contenant la répartition de la capitation roturière des Villes franches.

Le troisième, la répartition des Vingtièmes.

Le quatrième, la répartition de la Prestation en argent, représentative de la Corvée.

Le cinquième, la répartition des sommes « destinées à faire le fonds des décharges et indemnités » et « des dépenses relatives soit à la Province, soit à l'Election ou Département, soit à la Communauté », c'est-à-dire, par conséquent, toutes les impositions locales.

(1) Ass. Provinciale. Arrêt du 21 décembre 1787.

Enfin, le sixième Rôle, contenant la répartition de la Capitation des Nobles, Officiers de justice, Privilégiés ou Employés sous les ordres de l'administration. Ce dernier rôle dressé, non par l'Assemblée Municipale, mais par le Bureau Intermédiaire de Département et rendu exécutoire par l'Intendant seulement après avoir été arrêté au Conseil du Roi.

§ 3.

Mise en recouvrement des Impositions. — Contraintes exercées a l'occasion de ce Recouvrement.

1° *Les agents chargés du Recouvrement des Impositions.*

Les rôles en forme exécutoire, remis aux Syndics des Municipalités, il restait à en recouvrer le montant. C'étaient des agents spéciaux, les « collecteurs des tailles » et les « Préposés aux Vingtièmes », qui étaient chargés d'effectuer ce recouvrement. Les collecteurs des tailles étaient chargés du recouvrement de toutes les impositions, sauf de celui des Vingtièmes, confié aux préposés aux Vingtièmes. Durant le cours de l'Assemblée Provinciale, les collecteurs des tailles furent chargés du recouvrement de toutes les impositions, sans exception, en vertu d'une décision du Directeur général des Finances qui écrivait le 7 novembre 1788 à la Commission Intermédiaire, que les intentions de Sa Majesté étaient que le collecteur des tailles de chaque Communauté fût

en même temps chargé du recouvrement de toutes les impositions (1). Toutefois, il était loisible aux Bureaux Intermédiaires de dispenser le collecteur de se charger du recouvrement des impositions locales comme, par exemple, celle relative à la réparation d'une Eglise ou d'un Presbytère, mais dans le cas seulement « où les collecteurs particuliers qui pourraient être nommés consentiraient expressément, par une délibération de la Municipalité prise en leur présence et signée d'eux, à se charger du recouvrement de ce Rôle (2). »

Les collecteurs (3) sont nommés par l'Assemblée Paroissiale (4) qui les choisit parmi les domiciliés dans la Paroisse, payant un certain taux de contribution.

(1) Com. Int., 7 novembre 1788.

(2) Com. Int., 4 août 1789.

(3) Conformément à leurs nouvelles fonctions, consistant à recouvrir, non plus seulement la taille, mais toutes les impositions sans exception, les collecteurs des tailles furent appelés « collecteurs pour les impositions » ou simplement « collecteurs », sans autre épithète.

(4) Sous l'ancien Régime (avant l'établissement des Assemblées Provinciales), la nomination des collecteurs variait suivant les Paroisses : Le rapport du bureau des Impositions, à l'Assemblée de Département de Blois et Romorantin, donne quelques exemples de ces différents modes de nomination : Dans certaines Paroisses de ce Département, le Syndic, assisté des habitants, dressait un tableau divisé en autant de colonnes qu'il y avait de personnes devant faire fonction de collecteur, chacune à leur tour : ce tableau était homologué par le Procureur du Roi.

Dans la plupart des Paroisses, les collecteurs sortant d'exercice, nommaient leurs successeurs dans l'Assemblée convoquée à cet effet par le Syndic de la Paroisse. Enfin, dans quelques

A leur entrée en fonction, ils prêtent serment « devant le juge du lieu (1) ».

Ils sont ordinairement nommés pour trois années.

La collecte est une charge publique à laquelle tout habitant peut être contraint et qu'il est obligé de remplir jusqu'à l'expiration des trois années (2). La Municipalité peut toujours contraindre la personne nommée à se charger de la collecte. Pour cela, il lui suffira, si elle en obtient l'autorisation de la Commission Intermédiaire, de se pourvoir devant l'Intendant à l'effet de contraindre le collecteur récalcitrant (3). Toutefois, la personne nommée à la collecte peut en être dispensée, pour des raisons particulières et sérieuses, en vertu d'une délibération de l'Assemblée Municipale. Mais encore faut-il, pour cela, que cette délibération ait obtenu l'agrément du Receveur particulier des Finances (4) et, de plus, qu'une commission en forme de la Commission Intermédiaire ait été délivrée à son successeur.

Il n'y a que le Syndic et les autres membres de l'Assemblée Municipale qui ne peuvent être chargés de la collecte (5). En principe, en effet, les fonctions de collecteur et officier municipal sont incompatibles (6).

Paroisses, l'un des collecteurs sortants nommait son successeur, lequel choisissait ses collègues. (V. Ass. de Dép. de Blois et Romorantin. Séance du 10 novembre 1787.)

(1) Com. Int., 12 août 1788.

(2) Com. Int., 16 septembre 1788.

(3) Com. Int., 18 avril 1789.

(4) Com. Int., 27 novembre 1789.

(5) Com. Int., 27 octobre 1788.

(6) Com. Int., 29 juillet 1788.

Toutefois, dans le cas où tous les autres habitants sont « ou insolvables, ou infirmes, ou trop âgés, les membres de la Municipaltié doivent se charger de la collecte », mais « le Syndic doit en être excepté (1) ».

En principe, les collecteurs sont au nombre de deux par Paroisse (2) et si, dans les très petites Paroisses, on peut se contenter d'en nommer un seul (3), ce n'est qu'après d'assez vives instances de certains collecteurs et de quelques Municipalités, que le Directeur général des Finances autorisa, en février 1789, les Municipalités à nommer un troisième collecteur, « lorsque cette disposition serait jugée indispensable » par le Bureau Intermédiaire de Département (4).

2° *Surveillance exercée par les Assemblées Municipales au sujet du recouvrement des impositions.*

Les opérations relatives au recouvrement des impositions étaient placées sous la surveillance directe des Assemblées Municipales et les Règlements avaient édicté certaines prescriptions pour rendre ce contrôle effectif et empêcher les divertissements de deniers de se produire (5).

Le Syndic, ou, en cas d'absence ou légitime empêchement du Syndic, un autre membre de l'Assemblée Municipale, désigné par elle, doit examiner, une fois par se-

(1) Com. Int., 11 mars 1790.
(2) Com. Int., 16 septembre 1788 et 4 novembre 1788.
(3) Com. Int., 24 octobre 1788.
(4) Com. Int., 28 février 1789.
(5) V. Règlement du 5 août 1787. 1re Section (Art. V).

maine et au jour fixé par l'Assemblée Municipale, les différents rôles dont le collecteur est porteur, à l'effet de vérifier :

1° Si le recouvrement est suffisamment avancé et quelles sont les causes du retard, si, par hasard, il en existe.

2° Si toutes les sommes recouvrées sont émargées sur le Rôle et existent en entier dans les mains du collecteur, en deniers ou quittances valables du Receveur particulier des Finances de l'Election ou des adjudicataires d'ouvrages à la charge de la Communauté.

Le Syndic ou le membre délégué qui le remplace vise ces quittances et, dans le délai de trois jours, il est tenu de remettre à l'Assemblée Municipale « l'état desdites quittances certifié de lui et du Collecteur et le bordereau, pareillement signé de l'un et de l'autre, du montant des recouvrements, des paiements faits dans la semaine par le Collecteur et des sommes restant à recouvrer dans la Paroisse (1) ». « Ces précautions, disait l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale en les commentant, ont pour objet de prévenir les divertissements de deniers. Si l'exécution peut en paraître difficile dans les commencements, pour les petites Paroisses, elle s'établira successivement par l'habitude et les Instructions des Assemblées supérieures ; et les avantages en sont si frappants pour tous les contribuables, que l'Assemblée Provinciale ne négligera certainement aucun moyen auprès des Assem-

(1) Règlement du 5 août 1787, 1re Section, Article V.

blées Municipales pour assurer l'exacte observation de ces vérifications (1). »

De fait, la Commission Intermédiaire y tint strictement la main, et dans les quelques cas particuliers qui se présentèrent où des collecteurs refusaient de faire vérifier leur Rôle, elle leur notifia, qu'au besoin, « elle ferait intervenir l'autorité du juge qui en doit connaître et emploierait tous les moyens qu'il appartiendrait pour les y contraindre (2) ». Elle exigea constamment que les collecteurs vinssent présenter leurs rôles aux Assemblées Municipales (3) et, dans le cas où ils s'y refusaient, elle prescrivait à la Municipalité de leur en faire « sommation avec conclusion de les rendre responsables du montant du Rôle (4) ». Bien mieux, la Commission Intermédiaire décida que, si les Syndics et autres membres de la Municipalité se désintéressaient du recouvrement, ils pouvaient être déclarés personnellement responsables du montant des Rôles, dans le cas où, par exemple, ils savaient pertinemment que ce recouvrement n'avait pas été effectué par le Collecteur (5).

3° *Taxations accordées aux agents prenant part au recouvrement des impositions.*

Le montant des sommes recouvrées par le Collecteur (sauf, peut-être, celui des sommes à payer dans la Pa-

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. 2e Partie (Art. I).

(2) Com. Int., 3 juin 1789.

(3) Com. Int., 10 juillet 1789.

(4) Com. Int., 17 novembre 1788.

(5) Com. Int., 13 février 1790.

roisse même, pour des dépenses locales) était versé aux Recettes particulières des Finances établies dans les différentes Elections, puis concentré, pour la plus grande partie, dans les caisses de la Recette générale des Finances établie au chef-lieu de la Généralité.

Les différents employés des Recettes des Finances et les Collecteurs avaient droit, à titre de taxations, à un tant pour cent sur le montant du recouvrement, tant pour cent qui, tantôt était perçu en sus du montant de l'imposition, et tantôt était prélevé sur la recette effective.

Voici, d'après le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, quel était le montant de ces taxations pour les différentes impositions.

Il était dû :

Sur le montant du recouvrement du principal de la taille : 6 deniers pour les collecteurs (1) ; 3 deniers pour le Receveur particulier ; 3 deniers pour le Receveur général (2), soit, au total, 12 deniers pour livre.

Sur le recouvrement des impositions accessoires de la taille, de la Capitation taillable, et de la Capitation roturière des villes franches ; 4 deniers pour livre pour les Collecteurs ; 3 deniers pour le Receveur particulier

(1) Perçus en sus du montant de l'impôt.

(2) Ces 6 deniers, prélevés sur la recette effective. En plus de ces 6 deniers, il était alloué au profit des Receveurs particuliers un droit de quittance à raison de 2 livres pour chaque Rôle. Ce droit de quittance ,qui montait, pour toute la Généralité à une somme anuelle de 2.318 livres, était imposé en sus du montant de l'imposition.

des Finances et 3 deniers pour le Receveur général, soit au total, 10 deniers pour livre (1).

Sur le montant de la Capitation des Nobles, Officiers de justice, Privilégiés et Employés : 3 deniers pour le Receveur particulier et 3 deniers pour le Receveur général (2).

Sur le montant de la prestation en argent représentative de la Corvée ; 6 deniers pour livre pour le Collecteur. (Le Rapporteur ne fixe pas le chiffre des taxations accordées aux Receveurs particuliers et au Receveur général ; mais, ailleurs, au tableau général qu'il donne de toutes les impositions, il fixe le total des taxations accordées sur la prestation en argent, tant pour les Collecteurs que pour les Receveurs particuliers et le Receveur général à 10 deniers (3). Ce qui ferait 4 deniers pour livre de taxation à ces derniers. D'ailleurs, il semble que ceux-ci ont abandonné volontairement cette taxation de 4 deniers pour livre (au moins pendant une certaine période), au profit de la Province.)

Sur le montant des impositions particulières (impositions locales), 6 deniers pour livre « pour les Collecteurs seulement (4) ». (Ce qui corrobore l'opinion, que nous émettions plus haut, que ces sommes restaient dans la Paroisse au lieu d'être versées dans les caisses

(1) Tous prélevés sur la recette effective de ces impositions.

(2) Ces 6 deniers de taxation sont tous prélevés sur la recette effective de l'impôt.

(3) Ces 10 deniers sont imposés en sus du montant de la prestation.

(4) Ces 6 deniers sont imposés en sus du montant de ces impositions.

des Recettes des Finances et étaient payées directement aux intéressés.)

Enfin, sur le montant des deux Vingtièmes et quatre sous pour livre du premier Vingtième : 4 deniers pour les Collecteurs ; 2 deniers pour les Receveurs particuliers et 3 deniers pour le Receveur général, soit au total 9 deniers (1) pour livre.

Ces taxations, sur un ensemble d'impositions « montant net » à 7.706.030 livres, s'élevaient au total, au moment de l'établissement de l'Assemblée Provinciale, à la somme de 317.148 livres.

Cette somme, d'après le rapport des Procureurs Syndics, se répartissait ainsi :

Impôts	Taxations des Collecteurs	Taxations des Receveurs particuliers	Taxations des Receveur général
Taille en principal .... Liv.	58.751	28.173	27.821
Impositions accessoires de la taille. Capitation taillable et capitation des Villes franches	47.214	34.820	34.385
Capitation des Nobles, etc	—	795	785
Prestation en argent	14.659	—	—
Impositions particulières	99	—	—
Vingtièmes	31.327	15.402	22.911
Totaux .... Livres	152.052	79.192	85.904
Total général	317.148 livres (2)		

(1) Ces 9 deniers sont prélevés sur la recette effective de l'imposition.

(2) Auxquelles il faut ajouter: 9.773 livres attribuées aux Rec. particuliers et au Rec. général pour la prestation en argent et 2.318 livres, montant du droit de quittance attribué

Le chiffre des taxations fut réduit dans une certaine proportion sous l'administration de l'Assemblée Provinciale. En premier lieu, comme nous le disions plus haut, il semble que pendant une certaine période de temps, les Receveurs particuliers des Finances et le Receveur général ont abandonné les taxations auxquelles ils avaient droit sur la prestation en argent, du moins, pendant la première année. Pour les années suivantes, les taxations sur la prestation en argent furent réduites à 8 deniers pour livre, dont 6 pour les Collecteurs et 2 pour les Receveurs des Finances (1).

De plus, le 21 octobre 1788, le Contrôleur général écrivait à la Commission Intermédiaire que le Roi avait décidé qu'à compter de 1789, il serait distrait deux deniers pour livre de la prestation en argent et du principal de la taille, pour indemniser les Municipalités des frais de la confection des Rôles, et que, désormais, la taxation des Collecteurs pour frais de perception serait uniforme et « de quatre deniers pour livre de chaque

aux Rec. particuliers des finances pour les rôles de la taille soit au total : 329.239 livres dont 85.600 livres étaient imposées en sus du montant des impositions et 243.639 livres prélevées sur la recette effective. (V. tableau des impositions.)

(1) On lit, en effet, dans le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan : « Messieurs les Receveurs des finances ont renoncé à la perception de ces droits à leur profit et ont eu la générosité de faire gratuitement le recouvrement. Ces droits ont été réduits, cette année, à 8 deniers pour livres, dont 6 pour les collecteurs et 2 pour les Receveurs des finances. » (V. Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. Session d'octobre 1788). Rapport des Procureurs Syndics.)

objet du recouvrement (1). » Dans le cas où les frais de confection des Rôles excéderait les deux deniers pour livre attribués pour cet objet aux Municipalités, l'excédent des frais devait être imposé sur la Paroisse « par forme de rejet dans les impositions de l'année suivante, au bas des Rôles des tailles (2). »

4° « *Contraintes* » *exercées à l'occasion du recouvrement des impositions.*

En cas de retard dans le paiement de ses impositions de la part d'un contribuable, le Receveur particulier des Finances délivrait contre lui une « contrainte » qu'il faisait viser par l'Intendant ou par le subdélégué de l'Intendant, ou encore par les Officiers de l'Election (3). Cette contrainte constituait le titre exécutoire en vertu duquel les huissiers ou « garnisaires » pouvaient, en cas du refus ou de l'impossibilité de paiement de la part d'un contribuable, prendre des mesures d'exécution contre ce dernier, en faisant saisir et vendre ses biens.

Les chefs et hommes de garnison ou « garnisaires », qui étaient chargés de porter ces contraintes, étaient nommés par les Bureaux Intermédiaires de Départe-

(1) Avant l'établissement de l'Assemblée Provinciale, les collecteurs prenaient part à la confection des rôles et en supportaient les frais, ce qui explique que, les Municipalités en étant désormais chargées à leur place, elles touchent les deux deniers pour livre enlevés à la taxation des collecteurs.

(2) Com. Int., 3 juin 1789.

(3) Com. Int., 11 mai 1789.

ment (1) et ils étaient soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, à la surveillance de l'Assemblée Municipale qui devait veiller « à prévenir tous les abus auxquels pouvait donner lieu l'exécution des contraintes, notamment à ce que les huissiers, chefs de garnison ou garnisaires, ne séjournent dans les Communautés que le temps nécessaire pour accélérer le recouvrement et à ce que les frais portent principalement sur les redevables les plus en retard (2) et afin que les frais soient équitablement réglés et n'excèdent pas une quotité proportionnelle lesdits membres de l'Assemblée Municipale signeront la contrainte avec le Collecteur pour constater ce qui sera dû au porteur de la contrainte à raison du nombre de journées réellement employées (3). »

Afin de rendre ce contrôle effectif, les garnisaires étaient tenus de faire signer l'état de leurs journées de travail par le Syndic et le Curé ou par deux autres membres de l'Assemblée Municipale, et si cette formalité n'était pas remplie, le Bureau Intermédiaire devait refuser de régler lesdits états et les Receveurs particuliers devaient refuser d'en payer le montant (4).

Grâce à ces mesures, l'Assemblée Municipale était à même de prévenir les abus pouvant provenir de l'exécution des contraintes. D'ailleurs, ces abus ne devaient

(1) Au moins, depuis une décision prise le 10 octobre 1788 (V. Com. Int., 4 mars 1789).

(2) Les frais de déplacement des garnisaires étaient, en effet, croyons-nous, à la charge des contribuables en retard et, dans la mesure du possible, en proportion de ce retard.

(3) Règlement du 5 août 1787. 1re Section, Article VII.

(4) Com. Int., 29 juin 1789.

pas être très fréquents, même avant l'établissement des Assemblées Provinciales, si l'on en croit le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale. En effet, d'après ce rapport, « la surveillance suivie dans cette partie du service a maintenu dans la perception des impositions une mesure et une modération qui ont déjà mérité les éloges de l'Assemblée Provinciale. Les soins et la sollicitude de l'Intendant ont été secondés par le plus grand nombre des Receveurs et notamment par ceux de l'Election d'Orléans, dont la modération et la justice peuvent servir d'exemple, ainsi que ceux de Montargis et de Pithiviers qui apportent dans leurs recouvrements les plus grands ménagements (1). »

Aux termes de ce rapport, le nombre des chefs et « assistants » de garnison était fixé dans chacune des Elections de la Généralité, en raison du nombre des Paroisses dont l'Election est composée. Leur salaire qui ne pouvait excéder 3 livres par jour pour chaque chef et 1 livre 10 sous pour chaque Assistant, était réglé par l'Intendant, de concert avec les Officiers de l'Election, en raison du prix local des denrées, suivant le tableau ci-après.

Le Procureur Syndic estime qu'avant l'établissement des Assemblées Provinciales, les frais de contrainte, pour le recouvrement des impositions dans la Généralité, pouvaient s'évaluer, « en prenant une année commune sur dix », à une somme de 26.000 livres.

(1) Assemblée Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

Elections	Chefs de garnison	Assistants
Orléans	2 liv.	1 liv. 10 sous
Beaugency	2 liv. 5 sous	Pas d'assistant dans ces élections
Blois	2 liv.	
Vendôme	2 liv.	1 liv.
Châteaudun	2 liv.	1 liv. 10 sous
Chartres	2 liv. 5 sous	Pas d'assistant
Dourdan	3 liv.	id.
Pithiviers	2 liv.	id.
Montargis	2 liv.	id.
Gien	2 liv.	id.
Romorantin	2 liv.	id.
Clamecy	2 liv.	1 liv. 5 sous

§ 4.

Remises en décharges ou modérations accordées sur les Impositions. — Non-Valeurs.

1° *Formalités et procédure prescrites pour obtenir des décharges ou modérations sur les impositions.*

L'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais renvoie simplement pour la procédure relative à ces sortes de demandes aux 28 premiers articles de la troisième Section d'un Règlement du Conseil rendu en date du 6 juin 1785, pour la Province du Berry (1). Ce Règlement fut d'ailleurs confirmé (avec quelques modifications insignifiantes) par une instruction envoyée à

(1) Ces 28 Articles sont annexés à l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais.

la Commission Intermédiaire et qui est intitulée « Instruction sur les formes qui doivent être observées pour l'examen et la division des différentes demandes en décharges ou modérations présentées sur les impositions dont la connaissance est attribuée aux Assemblées Provinciales. »

Ces Règlement et Instruction divisent les différentes demandes en plusieurs catégories pour lesquelles les formalités à remplir diffèrent suivant la nature de la demande et l'imposition sur laquelle elles portent.

A) DEMANDES EN DÉCHARGES D'IMPOSITION POUR CAUSE DE MALHEURS IMPRÉVUS — POUR CAUSE DE DIVISION OU MUTATION DE COTE DES VINGTIÈMES — POUR CAUSE DE DOUBLE EMPLOI — DEMANDES D'ALLOCATION DU MONTANT DES COTES INEXIGIBLES FORMÉES PAR LES COLLECTEURS (1).

Dans la première catégorie des demandes en décharges ou modérations, sont rangées :

a) Les demandes en décharge d'impositions pour cause d'incendie, grêle, gelée, inondation, dommages causés par le feu du ciel et autres intempéries, pertes de bestiaux, nombreuses charges de famille, nombre des enfants, etc...

b) Les demandes formées pour cause de division ou

(1) Lorsque le collecteur ne pouvait faire rentrer les impositions d'un contribuable pour cause d'insolvabilité de ce dernier, il dressait un « Procès-Verbal de Carême » et sur le vu de ce Procès-Verbal, le Bureau Intermédiaire, lors de la répartition des impositions de l'année suivante, en imposait le montant, à titre de non-valeurs et par forme de rejet, sur la Paroisse de ce contribuable (V. Com. Int., 11 mai 1789).

de mutation de cotes de Vingtièmes ou pour double emploi.

c) Les demandes formées par les Collecteurs qui réclament qu'on leur alloue, à titre de non-valeurs, les cotes inexigibles qui peuvent se rencontrer dans les Rôles des différentes impositions.

Toutes ces demandes sont adressées au Bureau Intermédiaire et envoyées par celui-ci, avec son avis et ses observations, à la Commission Intermédiaire qui statue.

Si la Commission Intermédiaire n'accueille pas la demande, elle répond le mémoire à elle adressé d'un délibéré portant « qu'il n'y a lieu à la décharge, modération ou non-valeur demandée, sauf au suppliant à se pourvoir au Conseil par voie d'administration (1) ».

Si la Commission Intermédiaire est, au contraire, d'avis d'accueillir la demande, elle rend une ordonnance de décharge ou modération qu'elle adresse au Receveur particulier des Finances. En même temps, elle informe le contribuable de la modération ou décharge qui lui est accordée sur ses impositions et le prévient qu'il doit profiter de cette ordonnance « en la quittançant » dans le délai de 2 mois, car, passé ce délai, l'ordonnance sera de nul effet. »

Toutes les ordonnances de décharge ou modération doivent être quittancées par les contribuables intéressés et ceux qui ne savent pas écrire doivent faire certifier, au bas de l'ordonnance, par le Curé, le Vicaire ou deux principaux habitants, qu'il leur a été tenu compte du montant de la décharge ou de la modération.

(1) V. Ass. Prov. Instruction du Roi (Annexe).

B) Pourvois des Contribuables taxés d'office ou des autres habitants contre les taxes d'office a la taille

Le contribuable ou, suivant les cas, les autres habitants de la Paroisse qui veulent réclamer contre une taxe d'office à la taille, doivent, dans les deux mois à compter du jour de la vérification des Rôles, présenter une requête à ce sujet à la Commission Intermédiaire qui statue, après avoir pris les renseignements nécessaires.

Toutefois, le contribuable ou les habitants ont toujours le droit, s'ils le veulent, même après la décision de la Commission Intermédiaire, de se pourvoir « en la forme contentieuse (1) » devant l'Intendant, de la décision duquel ils peuvent appeler soit devant le Conseil, soit devant les Cours Supérieures qui en doivent connaître, suivant les cas (2).

(1) L'Intendant avait, en effet, conservé dans ses attributions tout ce qui concernait le contentieux administratif et toute demande formée devant la Commission Intermédiaire et qui prenait la forme contentieuse, devait être renvoyée par elle devant l'Intendant.

(2) Les taxes d'office durent être rares sous l'Asemblée Provinciale ; presque tous les Bureaux intermédiaires étaient les adversaires de ce système de taxation ; et en effet, comme le disait le Rapport des Procureurs Syndics de Blois et Romorantin à l'Assemblée de ce Département: « Ce moyen avait été imaginé par les Commissaires Départis pour faire imposer les gens riches à la hauteur de leur fortune et les empêcher d'user de l'ascendant qu'elle donne et de la dépendance dans laquelle ils tiennent les asséeurs. Mais il avait singulièrement dégénéré dans son but, car il était devenu pour les gens riches le moyen d'être les moins imposés. »

C) Demandes en réduction pour cause de surtaxe de cote dans les Roles de la Capitation des Nobles, Privilégiés, Officiers de justice et Employés des fermes, ou de la Capitation Roturière des Villes franches.

Ces demandes sont encore adressées à la Commission Intermédiaire qui statue, sauf le droit, pour les Contribuables, d'en appeler au Conseil.

Toutefois, si les réclamations inculpaient la bonne foi des Asséeurs et Répartiteurs, ou étaient fondées sur quelque contravention, ou enfin si elles « pouvaient donner lieu au contentieux », les plaignants doivent s'adresser, non à la Commission Intermédiaire, mais à l'Intendant qui statue contradictoirement, sauf l'appel au Conseil.

D) Demandes en réduction de taxe au sujet des Vingtièmes.

Ces demandes sont portées devant la Commission Intermédiaire qui statue, après enquête faite, tant par elle que par l'Administration des Vingtièmes. Dans le mois qui suit la notification, à lui faite, du délibéré de la Commission Intermédiaire, le contribuable peut se pourvoir, en la forme contentieuse, devant l'Intendant et il peut appeler de la décision de ce dernier, soit devant le Conseil, soit devant les Cours supérieures, suivent les cas.

En fait, toutes les demandes, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, étaient tout d'abord

adressées à la Commission Intermédiaire, par la voie des Bureaux Intermédiaires de Département qui les visaient et y joignaient les avis et observations qu'ils jugeaient convenables. Mais, naturellement, le Bureau Intermédiaire ne pouvait, en aucun cas, se dispenser d'envoyer ces demandes à la Commission Intermédiaire (1). De plus, il ne doit pas se contenter d'y joindre un simple visa de forme. Il doit joindre à l'envoi de ces demandes un certificat de la Municipalité intéressée à laquelle il est indispensable de communiquer ces requêtes (2) et doit y ajouter tous les renseignements utiles, « vu que la plupart des certificats des Municipalités sont insignifiants et qu'à une si grande distance, la Commission Intermédiaire n'est point à portée de juger du degré de confiance que méritent de pareils témoignages (3) ». Aussi, lorsque les requêtes lui sont directement adressées par les intéressés, la Commission Intermédiaire, avant de statuer, les communique au Bureau Intermédiaire, pour avoir son avis sur chacune de ces requêtes (4 et 5).

(1) Assemblée Provinciale. Arrêt du 14 décembre 1787.

(2) Com. Int., 25 novembre 1788.

(3) Com. Int., 1er juin 1789.

(4) Com. Int., 24 avril 1789.

(5) Le Bureau Intermédiaire d'Orléans et Beaugency se plaignait, par contre, de ce que la Commission Intermédiaire ne donnait pas aux Bureaux Intermédiaires « les règles à observer dans le soulagement, ni la somme consacrée à l'opérer », les requêtes que leur adressait la Commission Intermédiaire étaient « émargées d'un simple renvoi et rien de plus ». Aussi, les Bureaux Intermédiaires étaient exposés « à tout accorder aux premières demandes au préjudice des besoins plus réels, mais plus lents à se faire sentir. » (Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency).

2° *Montant de décharges et modérations accordées annuellement dans la Généralité d'Orléans. — Fonds destinés à faire face aux non-valeurs. — Fonds des décharges et modération. — Fonds de la « Remise du Roi ».*

Quel fut, en fait, le montant total pour la Généralité, des décharges et modérations accordées sur les impositions ; autrement dit, le montant des non-valeurs à imputer sur les différentes impositions ? Le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale estime que les non-valeurs imputées sur la capitation montaient annuellement à la somme de 50.000 livres et celles imputées sur les Vingtièmes, à la somme de 20.000 livres, soit un total de 70.000 livres.

Les Procureurs Syndics ne parlent pas du chiffre des non-valeurs à imputer sur la prestation en argent. Mais comme cette imposition était fixée au quart du principal de la taille, et qu'elle n'était payée que par les taillables, il est probable que, pour cette imposition, de même que pour les impositions accessoires de la taille, les décharges et modérations étaient accordées sur le principal de la taille et imputées sur des fonds spéciaux dits fonds de la Remise du Roi, sur lesquels étaient imputées les modérations et décharges accordées sur le principal de la taille, et qui se montaient annuellement, au moment de l'établissement de l'Assemblée Provinciale, aux environs de 100.000 livres.

« La Remise du Roi, dit le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, est un secours annuellement accordé sur les tailles de chaque Généralité. » Ce

secours est annoncé aussitôt après le département des impositions et « est effectué en diminution sur les cotes établies (1) ».

Voici comment s'effectuait la répartition de la « Remise du Roi », avant l'établissement de l'Assemblée Provinciale.

Dès que l'Intendant avait fait le département des impositions, il se renseignait sur les pertes éprouvées dans les différentes Paroisses et en transmettait « le résultat » au Contrôleur général, en lui demandant, tant en remises sur les tailles (2) qu'en ateliers de charité (3), un secours proportionné aux besoins de la Généralité.

Ce secours, comprenant les fonds de la Remise du Roi à imputer en moins-perçu sur la taille et les fonds de charité, était annoncé par une lettre ministérielle suivie d'un Arrêt du Conseil.

(1) Ass. Prov. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Fonds de la Remise de Roi.

(3) Fonds de charité destinés à couvrir les dépenses des ateliers de charité, dont nous étudierons plus loin l'organisation. Ces fonds de charité étaient uniquement employés en ateliers de charité et n'étaient nullement destinés, comme les fonds de la Remise du Roi, à accorder des décharges ou modérations. Il ne faut donc pas confondre ces deux catégories de fonds, bien que le montant de l'un et de l'autre fût fixé d'ordinaire, en même temps et bien qu'ils aient un même but : secourir les Paroisses pauvres ou éprouvées. Le moyen employé différait dans les deux cas : le fonds de la Remise du Roi était un moins-perçu sur les tailles, un sacrifice, un abandon de recettes que faisait le Roi, le fonds de charité était une somme d'argent que le Roi mettait à la disposition de la Province pour y être employée en ateliers de charité.

Le montant de la Remise du Roi était distribué par l'Intendant en raison des besoins de chaque Election et la répartition par Paroisses était ensuite proposée par les Officiers de l'Election, le Subdélégué de l'Intendance et le Receveur particulier des Finances.

Lorsque le projet de répartition avait été examiné et approuvé par un second Arrêt du Conseil, l'Intendant faisait expédier ses Ordonnances collectivement et par Paroisses. Ces ordonnances laissaient « un blanc destiné à recevoir copie de la répartition ou émargement fait sur le Rôle en présence des Officiers de l'Election et contradictoirement avec le Syndic et les Collecteurs ». De plus, cette ordonnance, contenant ainsi le résultat de la répartition individuelle, est envoyée dans la Paroisse qu'elle concerne et « la lecture qui en est faite à l'issue de la messe paroissiale instruit chaque Contribuable de la Remise qu'il a obtenue et le met à portée d'en réclamer l'effet. Cet état de distribution est certifié véritable par le Subdélégué et chaque partie prenante doit attester sur l'ordonnance qu'elle a joui de la remise qui lui était destinée (1) ».

L'Assemblée Provinciale fut substituée à l'Intendant dans ses attributions relatives à la Remise du Roi. C'est-à-dire que, sur l'avis et avec le concours des Bureaux Intermédiaires, la Commission Intermédiaire était chargée de proposer le chiffre de la somme nécessaire à obtenir du Roi pour couvrir les pertes éprouvées et ensuite de dresser le projet de répartition du montant des fonds

(1) Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale.

de la Remise du Roi mis à la disposition de la Province. Quant aux intéressés qui bénéficiaient de modérations accordées sur les fonds de la Remise du Roi, ils devaient quittancer les ordonnances de la Commission Intermédiaire, d'après les formes prescrites pour toutes les décharges et modérations accordées sur les impositions.

Nous avons vu que les fonds de la Remise du Roi s'élevaient annuellement, et en moyenne, dans les environs de 100.000 livres. Voici le montant exact de ces fonds de 1781 à 1789 :

1781	Livres	95.000
1782		90.000
1783		100.000
1784		100.000
1785		100.000
1786		120.000
1787		91.200
1788		96.000
1789		110.000 (1)

Si l'on ajoute à ces 100.000 liv. formant la moyenne

(1) Voici quelle fut la répartition de cette somme de 110.000 livres, accordées en 1789 :

Départements d'Orléans-Beaugency............	Livres	20.000
— Chartres-Dourdan		35.000
— Châteaudun-Vendôme		20.000
— Blois-Romorantin		15.000
— Montargis-Gien		10.000
— Pithiviers		6.000
— Clamecy		4.000
Total	Liv.	110.000

approximative des fonds de la Remise du Roi, les 70.000 liv. formant le montant des non-valeurs imputées sur la Capitation et les Vingtièmes, on obtient un fonds général des décharges et modérations s'élevant annuellement à la somme de 170.000 livres.

Ce n'est là évidemment qu'un chiffre approximatif, dont les éléments pouvaient varier chaque année dans une certaine mesure et, de plus, nous croyons que ce n'est là que le chiffre jusqu'à concurrence duquel pouvait s'élever le moins-perçu sur le total des impositions. Ce chiffre n'indique pas, croyons-nous, le montant réel des non-valeurs. Il y avait, dans la Paroisse, un chiffre de non-valeurs qui pouvait excéder la somme obtenue par elle sur le fonds des décharges et modérations ou sur les fonds de la remise du Roi, et, dans ce cas, c'était la Communauté entière qui supportait le montant de la perte causée, par exemple, par l'insolvabilité d'un contribuable ou la décharge obtenue par lui.

Autrement dit, d'après notre opinion, en principe, les non-valeurs étaient supportées par la Communauté (ce qui explique l'intérêt qu'elle avait à ne pas voir réduire la cote de certains de ces contribuables au préjudice du reste de la Communauté) : l'impôt assis sur la Paroisse formait une masse qui devait être supportée entièrement par la Paroisse : si certains contribuables étaient affranchis de la charge qui leur était assignée, c'était le reste des contribuables qui, forcément, devait supporter la part de ces défaillants en plus de la leur.

Mais si la Paroisse trouvait, soit à cause du montant des non-valeurs, soit à cause des pertes éprouvées, que

la charge était trop lourde pour ses facultés, elle pouvait obtenir une fraction des fonds destinés aux décharges et modérations (1), et, par suite, acquitter les remises et modérations accordées à certains des contribuables de la Paroisse, non plus par un supplément d'impôt des autres contribuables, mais par les sommes qu'elle obtenait, tant sur le fonds des décharges et modérations que sur les fonds de la Remise du Roi.

Aussi, croyons-nous, le montant des remises et modérations excédait-il le chiffre de 170.000 livres formant le montant des fonds des décharges et modérations et de la Remise du Roi. De combien était cet excédent, et quel fut exactement le chiffre auquel s'élevaient, en fait, les remises et modérations accordées sur les impositions, c'est ce que nous n'avons pu déterminer. Toujours est-il que, sous l'Administration Provinciale, les demandes en décharges et modérations semblent avoir été particulièrement nombreuses, tant à cause de la misère générale et des intempéries désastreuses qu'à cause des troubles politiques et de la surcharge des impôts. Dès 1788, le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency signale que ces demandes ont été particulièrement nombreuses pendant le cours de cette année (2).

(1) A proprement parler, ce n'était pas la Paroisse, mais les contribuables eux-mêmes qui formaient les demandes en décharges et modérations, mais les sommes ainsi obtenues par les contribuables profitaient de fait à la Paroisse entière, puisque le montant total de l'impôt à payer par la Communauté était diminué d'autant.

(2) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

La Commission Intermédiaire accueillit surtout les demandes formées par les cultivateurs qui avaient éprouvé des pertes dans leurs exploitations, par suite de grêle, d'incendie ou de gelée. Elle accordait également des modérations d'impôts aux personnes chargées d'une nombreuse famille. Mais, par contre, elle se refusa à accorder des remises ou des modérations, sous prétexte d'indemnités ou d'honoraires à accorder à des Syndics ou à des employés de l'administration, car elle estimait contraire aux bons principes d'administration, de payer ces sortes de fonctions par des remises d'impôts. Elle fit toutefois (volontairement ou non ?), exception pour les Subdélégués et greffiers de subdélégation, ainsi qu'aux employés de l'Intendance (1) et à certains magistrats des tribunaux d'Election (2).

§ 5

Les opérations relatives a la répartition et au recouvrement des Impositions sous l'administration de l'Assemblée Provinciale.

De nombreuses difficultés se présentèrent au sujet de la confection des Rôles, surtout dans les débuts de l'administration de l'Assemblée Provinciale. Ces difficultés, auxquelles font allusion de nombreux Arrêts de la Com-

(1) Com. Int., 30 décembre 1788.
(2) Com. Int., 23 avril 1789.

mission Intermédiaire (1), tenaient surtout à deux causes.

La première de ces causes provenait de l'incapacité et de l'ignorance d'un assez grand nombre des Municipalités des campagnes. La Commission Intermédiaire, qui avait d'abord essayé de guider les Municipalités par des modèles imprimés, désespéra bientôt de parvenir à obtenir de certaines d'entre elles un travail convenable et elle adressa au Contrôleur général le vœu que, « vu les difficultés sans nombre qui se rencontrent dans la confection des Rôles », il soit accordé aux Municipalités la faculté de faire faire, par un agent quelconque et moyennant salaire, les différents Rôles d'imposition, dans le cas où elles seraient incapables de les dresser elles-mêmes (2 et 3). En attendant la réponse du ministre, elle recommandait aux Bureaux Intermédiaires de laisser les Municipalités agir de la sorte, en cas de nécessité (4) et, en tous cas, d'user d'indulgence et de regarder les Rôles comme réguliers, « pourvu que la somme totale des erreurs, pour toute une Communauté, ne produise que des sols (5) ».

D'ailleurs, à deux ou trois reprises, la négligence de quelques Bureaux Intermédiaires causa des inexactitudes dans leurs états de répartition ; ce qui obligeait la

(1) V. entre autres : Com. Int., 15 septembre 1788 et 16 septembre 1788.

(2) Com. Int., 15 septembre 1788.

(3) Nous ne savons si ce vœu fut accordé. En tous cas, les archives ne conservent pas traces de la réponse du Contrôleur général à ce sujet.

(4) Com. Int., 16 septembre 1788.

(5) Com. Int., 16 septembre 1788.

Commission Intermédiaire à les leur faire corriger (1) ou même recommencer pour cause « d'erreurs, omissions, surcharges, ratures, interlignes (2) » ou autres causes.

La seconde cause, d'où provenaient « les difficultés sans nombre » qui se présentèrent, au début, dans la confection des Rôles et la répartition des Impositions, tenait au mauvais vouloir et même, dans certains cas, à l'hostilité déclarée, de la part des juridictions qui, avant l'établissement de l'Assemblée Provinciale, prenaient part à la répartition des impositions.

Aux Commissions expédiées pour permettre aux Bureaux Intermédiaires de procéder à la répartition, étaient jointes des lettres ministérielles autorisant ces Bureaux Intermédiaires à retirer des greffes des Elections et autres dépôts publics tous les renseignements propres à les diriger dans ces opérations. Or, il arriva, comme dans le Département d'Orléans et de Beaugency, entre autres, que les dépositaires ne crurent pas devoir se désaisir des pièces qui constituaient des renseignements indispensables pour une administration nouvelle et n'ayant rien sur quoi se baser pour procéder à la répartition.

Sur les réclamations des Bureaux Intermédiaires, intervint un Arrêt du Conseil à la date du 4 octobre 1788. Mais, comme le disait le Procureur Syndic d'Orléans

(1) Com. Int., 24 novembre 1788.
(2) Com. Int., 2 décembre 1788.

et Beaugency (1), « tandis que le Souverain décide que l'Edit de 1787... concentre exclusivement dans nos Assemblées le droit de répartir et asseoir les impôts,... les Officiers des Elections viennent de décider la question d'une autre manière : ils persistent dans le refus de nous communiquer aucun papier... Il y a plus : les Officiers d'une des Elections de ce Département ont notifié à toutes les Paroisses une défense de procéder à aucune opération autrement qu'avec eux et en suivant les anciennes formes (2) ». Le résultat, c'est « que les Municipalités, voyant nos ordres contredits, nos opérations cipalités, voyant nos ordres contredits, nos opérations attaquées, leurs propres opérations dénoncées en justice leur occasionner des procès dont elles redoutent l'avènement, elles perdent absolument toute confiance et ne savent plus à qui elles doivent obéir. Sa Majesté annonce bien un Règlement plus étendu pour lever toute incertitude, mais ce remède est éloigné et le mal devient pressant ; il s'agit d'opérer aujourd'hui et nos mains se trouvent liées (3) ».

Il en était de même dans le Département de Chartres et Dourdan et, dans leur rapport, les Procureurs Syn-

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

(2)D'ailleurs, dans ce Département, les officiers des Elections mirent, en partie, leurs menaces à exécution et certaines Municipalités furent condamnées à des amendes « pour avoir procédé à la nomination des collecteurs, suivant les nouvelles formes. »

(3) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs-Syndics.

dics signalaient à l'Assemblée de ce Département le refus, de la part des Officiers des Elections, de communiquer aucune pièce. De plus, ces derniers avaient défendu de nommer les collecteurs d'après les formes prescrites par les nouveaux Règlements et contestaient les nominations déjà faites de la sorte. Tout cela, ajoutait le rapporteur, « a jeté beaucoup de trouble dans nos Municipalités ; elles ne savent plus auquel entendre (1). »

A plusieurs reprises, la Commission Intermédiaire s'était vainement fait l'écho des plaintes des Bureaux Intermédiaires. Aussi, le 14 octobre 1788, elle résolut d'en finir et, considérant « les obstacles sans nombre que les tribunaux d'Election et les greffes de baillage opposent à la confection du département de la taille », vu « la crainte d'être dans l'impossibilité de faire le département avant les termes prescrits... les plaintes réitérées des Bureaux Intermédiaires de la Généralité qui voient leur activité absolument enchaînée sur cet objet, les alarmes qui se répandent dans toutes les Municipalités par le conflit des juridictions », la Commission Intermédiaire résolut « de députer M. l'abbé de la Geard, Procureur Syndic Provincial auprès de M. le Directeur Général des Finances, pour lui exposer les embarras qui naissent du nouvel ordre de choses et le prier d'aviser aux moyens d'y pourvoir (2). »

Enfin, le 25 octobre 1788, Necker annonçait par lettre, à la Commission Intermédiaire, que les Officiers des

(1) Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Com. Inté., 14 octobre 1788.

Elections venaient de recevoir les ordres nécessaires à ce sujet et qu'ils avaient reçu défense de s'immiscer dans les opérations de la répartition. De plus, les Procureurs du Roi avaient reçu l'ordre de surseoir « à toutes poursuites qui auraient pu être dirigées par leur siège contre les Syndics des Paroisses, tant pour la nomination des Collecteurs que pour le dépôt des tableaux ». Enfin, il était enjoint aux greffiers des Elections « de procurer aux Bureaux Intermédiaires tous les renseignements dont ils pourraient avoir besoin pour l'opération des départements (1). »

L'intervention du Ministre semble avoir fait cesser dès lors les agissements des Officiers des Elections et les archives ne signalent plus de plaintes portées à ce sujet depuis cette époque, sauf une lettre du Bureau Intermédiaire de Châteaudun et Vendôme qui, à la date du 9 septembre 1789, signalait à la Commission Intermédiaire « les difficultés que se proposaient de faire sur le travail du prochain département des tailles, les Officiers de l'Election de Vendôme ». Mais l'affaire ne semble pas avoir eu de conséquences, la Commission Intermédiaire ayant pris la précaution d'écrire de suite à ce sujet au Contrôleur général, pour le prier de prendre les mesures nécessaires afin « de prévenir les troubles qui pourraient résulter, dans les campagnes, des prétentions et des projets des Officiers de l'Election de Vendôme (2). »

(1) Com. Int., 25 octobre 1788.
(2) Com. Int., 9 septembre 1789.

Il est bien évident que, par suite, d'une part, de l'incapacité d'un certain nombre de Municipalités des campagnes et, d'autre part, des agissements des Officiers des Elections, la confection des Rôles et les autres opérations relatives à la répartition et au recouvrement des impositions ne pouvaient se faire avec la célérité et la régularité voulues. Et, de fait, les débuts de l'administration Provinciale se signalent par des retards assez importants, tant dans la confection des Rôles que dans leur mise en recouvrement.

C'est ainsi, par exemple, que l'expédition du « département des tailles et des départements particuliers des 12 Elections de la Généralité pour 1789 » ne fut déposée au Bureau des Finances qu'au commencement de décembre de 1788 (1). De même, dans un Arrêt du 20 décembre 1788, la Commission Intermédiaire fait allusion « au retard qu'a éprouvé, cette année, l'expédition des mandements des tailles (2) ». Le 16 septembre 1788, elle se plaint des difficultés et des retards qui se sont produits dans la confection des Rôles de la prestation en argent (3). Le retard mis dans l'envoi des rôles de la capitation des non-taillables pour 1789 est également signalé dans une lettre de l'Intendant des Finances (4), de laquelle il résultait qu'au mois d'avril 1789, ces Rôles n'avaient pas encore été envoyés au Conseil. Enfin, ce ne fut que le 4 novembre 1789 que

(1) Com. Int., 5 décembre 1788.
(2) Com. Int., 20 décembre 1788.
(3) Com. Int., 16 septembre 1788.
(4) Com. Int., 23 avril 1789.

les Commissions nécessaires pour la répartition des impositions de 1790 furent envoyées, par la Commission Intermédiaire, aux Bureaux Intermédiaires de Département.

Plus tard, ce ne furent pas seulement les difficultés éprouvées par la confection des Rôles qui retardèrent la rentrée des impositions, ce furent aussi les obstacles qui s'opposèrent à la mise en recouvrement de ces impositions.

Ces difficultés tenaient d'abord à l'extrême misère qui commençait à sévir un peu partout, à cause de circonstances d'ordre financier et politique, et aussi à cause des très grandes pertes éprouvées, principalement dans les campagnes, du fait des intempéries qui signalèrent cette époque.

Tout d'abord, ce ne fut pas mauvaise volonté de la part des contribuables, mais impossibilité de payer. Aussi, quand la Commission Intermédiaire reçut des réclamations au sujet des poursuites exercées par les Receveurs particuliers des finances qui pressaient le recouvrement « devenu extrêmement difficile à cause de l'extrême misère des habitants des campagnes », elle décida d'écrire « sur-le-champ » aux Receveurs particuliers de Beaugency, Blois et Romorantin, « à l'effet de les inviter à porter dans le recouvrement la plus grande modération et à ne décerner des contraintes que le moins qu'il leur sera possible jusqu'à la récolte, en se contentant de faire exactement surveiller les Collecteurs (1). » Plus tard, ce fut à un refus formel de la part

(1) Com. Int., 23 mai 1789.

des contribuables, excités par les idées nouvelles en cours, que se heurtèrent les agents chargés du recouvrement. C'est ainsi qu'à la date du 26 septembre 1789, le Bureau Intermédiaire de Montargis et Gien envoyait à la Commission Intermédiaire un Procès-Verbal constatant « qu'un particulier de la Paroisse d'Ouzouer-sur-Loire a refusé de payer ses impositions et a menacé et injurié les Collecteurs, lesquels manifestent la crainte d'éprouver pareil traitement de la part de plusieurs autres habitants de cette Paroisse (1). » Le 12 octobre 1789, le parti-pris de refuser de payer l'impôt n'était pas signalé seulement chez quelques individus isolés, mais pour des Communautés entières et, en effet, dans l'Arrêté qu'elle prit à cette date, la Commission Intermédiaire constate « que plusieurs Paroisses... persistent dans leur refus de payer la prestation des chemins pour l'année 1788 et même que des particuliers séditieux menacent d'user de la violence non seulement envers les Collecteurs qui se présentent pour faire le recouvrement... mais encore envers ceux des redevables qui voudraient acquitter leur cote personnelle ; que quelques Municipalités, au lieu de se servir de la confiance de leurs concitoyens pour les rappeler à leurs devoirs, les entretiennent au contraire dans l'insubordination et la révolte et refusent de procéder à la confection des Rôles de la prestation de 1789 (2). » En conséquence, la Commission Intermédiaire enjoignait aux Bureaux Inter-

(1) Com. Int., 26 septembre 1789.
(2) Com. Int., 12 octobre 1789.

médiaires de faire sommation auxdites Paroisses de payer leurs impositions, et si elles s'y refusaient de nouveau, de faire décerner, par les Receveurs particuliers, des contraintes contre les redevables. Enfin, elle déclarait que les fauteurs de désordre et même les Municipalités qui se refuseraient à la confection des Rôles seraient rendus personnellement responsables du montant de ces Rôles. La Commission Intermédiaire prit un Arrêté analogue contre le Collecteur de Dury qui refusait de continuer le recouvrement et cherchait à « répandre l'esprit d'insubordination et de révolte parmi les contribuables de cette Paroisse (1) » et contre le Syndic de Magny (Election de Chartres), qui gardait chez lui les Rôles de la prestation en argent, sans se préoccuper autrement du refus que lui avait notifié le Collecteur de se charger du recouvrement des impositions (2).

Toutefois, il ne faut pas exagérer la portée de ces rébellions et de ces manifestations de « l'esprit d'insubordination » et, étant donné l'étendue de la Généralité, on peut dire que ce ne furent là que des faits isolés, bien que se renouvelant relativement avec assez de fréquence, vers la fin de l'administration de l'Assemblée Provinciale. D'ailleurs, ces faits tiennent à l'état général des esprits à cette époque et ces difficultés et retards que nous avons signalés dans le recouvrement des impôts devaient être générales et communes à tout le royaume, puisqu'un décret de l'Assemblée Nationale, en date du

(1) Com. Int., 21 janvier 1790.
(2) Com. Int., 13 février 1790.

25 mai 1790, portait injonction aux Municipalités qui étaient en retard de former les Rôles d'impositions pour l'année 1790 et de les terminer dans le délai de quinze jours, « à peine pour lesdits Officiers Municipaux de demeurer garants et responsables du recouvrement des impositions de leur Communauté ».

ARTICLE DEUXIEME

Les différentes Impositions dans la Généralité d'Orléans, sous l'administration de l'Assemblée Provinciale.

Généralités

D'après le Rapport présenté par les Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, les impositions levées sur la Province étaient, avant l'année 1781, comprises et détaillées dans deux « Brevets » distincts.

Le premier brevet, devenu invariable depuis 1768, comprenait la taille en principal.

Le second brevet, « qui contenait les impositions accessoires de la taille proprement dites, variait en raison des besoins particuliers de la Généralité ou des besoins généraux du Royaume pour lesquels chaque Province contribuait dans une proportion fixée par le Conseil (1). »

En 1781, ces deux Brevets furent réunis en un seul qui prit le nom de « Brevet général ».

(1) Ass. Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

Ce Brevet général comprenait : 1° la taille (y compris les subventions des villes de Blois et de Montargis).

2° La Capitation (y compris les quatre sous pour livre et les impositions établies au marc la livre de la Capitation.

Le Brevet général se montait, en 1787, à la somme totale de 5.300.409 livres se repartissant ainsi :

Taille en principal	Livres	2.353.892
Impositions accessoires de la taille s'élevant ensemble à		1.256.125
Capitation		1.690.392

En dehors du Brevet général étaient perçues les impositions suivantes :

La Prestation en argent montant à 586.385 livres.

Les Vingtièmes montant à la somme de 1.900.000 livres.

Et enfin, les impositions locales dont le montant variait chaque année suivant les besoins des Communautés.

Les impositions directes levées en 1787 dans la Généralité d'Orléans étaient donc les suivantes :

I. La taille en principal	Livres	2.353.892
II. Les Impositions accessoires de la taille		1.256.125
III. La Capitation		1.690.391
IV. Les Vingtièmes		1.900.000
V. La Prestation en argent		586.385
Soit au total		7.786.793

Auquel il faut ajouter les impositions locales perçues sur les différentes Communautés pour leurs dépenses particulières.

§ 1.

La Taille et les Impositions accessoires de la Taille.

Le principal de la taille formait le montant total du premier des deux Brevets existant avant 1781. Nous savons que ce premier Brevet, et par suite, le montant de la taille en principal, était devenu invariable depuis 1768. Il avait été fixé, cette année 1768, à la somme de 353.892 livres et n'avait pas varié depuis.

Le montant de la taille en principal se décomposait ainsi :

1° Tailles et crues y jointes ..... Livres	1.826.600
2° Taillon de la gendarmerie	79.840
3° Solde de la Maréchaussée	105.009
4° Etape des gens de guerre	124.953
5° Dixième ou deux sous pour livre ...	213.640
6° Subvention des villes de Blois et de Montargis	3.850
Total (1)	2.353.892

Les impositions accessoires de la taille perçues en sus du montant du principal se composaient :

I. Des différentes contributions de la Province aux dépenses du Royaume, contributions dont l'imposition générale était ordonnée par un simple Arrêt du Conseil, la quote part pour chaque Généralité étant déterminée par voie d'administration.

II. Des impositions pour le service de la Généralité,

(1) Ass. Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

impositions dont l'Intendant envoyait annuellement l'état au Conseil.

Le montant général des impositions accessoires de la taille s'élevant à la somme de 1.256.222 livres se décomposant ainsi :

1° Appointements, gratifications, suppléments d'appointements et frais des Ingénieurs et Inspecteurs des Ponts et Chaussées .... Livres	4.143
2° Fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées	154.204
3° Ports maritimes	45.298
4° Canaux de Picardie et de Bourgogne	40.813
5° Purcies et levées	62.208
6° Inspecteurs des Manufactures	1.600
7° Droits d'usage et nouvel acquêt	720
8° Trois deniers destinés aux hôpitaux	43.781
9° Gratifications aux Maîtres des Postes	3.550
10° Loyers des Bureaux des Elections.	2.025
11° Indemnités des huissiers du Conseil	780
12° Convois militaires	98.719
13° Haras du Royaume	29.000
14° Taxations des Officiers des Elections	20.822
15° Défense et sûreté des côtes	31.481
16° Supplément de fonds pour la Maréchaussée	11.719
17° Petit ustensile, quartier d'hiver ..	346.250
18° Solde, subsistance et entretien des milices	305.296
19° Taxations à raison d'un sou pour livre	59.813
Total (1)	1.256.224

(1) Ass. Prov. Rapport des Procureurs Syndics.

La taille était personnelle dans la Généralité d'Orléans, c'est-à-dire qu'une propriété y était ou non assujettie suivant que son propriétaire était ou non soumis à la taille. Par conséquent, tous les biens, quels qu'ils soient, appartenant à des contribuables qui n'étaient ni nobles ni ecclésiastiques, ni privilégiés et qui ne remplissaient pas les fonctions d'officier de justice ou d'employé dans l'administration, étaient soumis à la taille.

La taille était imposée sur les propriétés, sur les exploitations et aussi sur l'industrie.

Dans plusieurs Paroisses, le prix du fermier servait de base pour la répartition de la taille qui s'imposait à raison de 12, 18 ou 24 deniers pour livres, suivant les différents endroits.

A l'égard des « propriétés personnelles », c'est-à-dire exploitées par leurs propriétaires, il n'y avait « aucune règle établie pour la répartition qui est arbitraire » (1).

La répartition de cet impôt était des plus arbitraires et c'est à propos de la répartition de la taille que le rapporteur du Bureau des Impositions s'exprimait en ces termes devant l'Assemblée Provinciale :

« L'excès des impositions est sans doute, Messieurs, un poids bien accablant pour les peuples; il existe cependant un plus grand mal encore, c'est leur mauvaise répartition. On supporte une charge générale quelque dure qu'elle soit, mais la plus petite contribution qui souffre

(1) Assemblée de Département de Blois et Romorantin. Séance du 10 novembre 1787.

où des inégalités ou des exceptions, révolte ou met au désespoir (1). »

Or, c'était là le cas pour la répartition de la taille dans la Généralité d'Orléans. Aussi, le premier devoir de l'Assemblée Provinciale est-il de faire disparaître « cette disproportion odieuse qui désole le faible, le décourage et lui rend insupportable le poids du travail et le sentiment de sa misère. »

« Rien, en effet, n'est plus propre à éteindre dans tous les cœurs le feu de l'amour patriotique que de voir ceux qui, comblés de richesses et d'honneurs, jouissent de tous les avantages de la société, parvenir à s'exempter de toutes les charges publiques, tandis que l'homme qui lutte sans cesse contre l'infortune et le besoin est obligé de donner à l'impôt la plus grande partie de son nécessaire et de sa subsistance. Ce désordre dépouille des vertus de citoyen et celui qui porte la surcharge et celui qui s'en exempte. » Mais « aucun abus ne pourra désormais échapper à l'administration et l'injustice accréditée ne pourra plus se soustraire à l'animadversion des citoyens vertueux (2). »

Pour corriger les abus et les injustices provenant des vices existants dans la répartition de la taille, il eût fallu adopter un système basé sur un nouveau principe. Mais lequel adopter ? Plusieurs avaient déjà été introduits dans certaines généralités.

(1) Ass. Provinciale. Rapport du Bureau des Impositions, 20 décembre 1787.

(2) Ass. Prov. Rapport du Bureau des Impositions, 20 décembre 1787.

En Champagne, par exemple, la valeur de tous les biens fonds avait été constatée par les déclarations des Propriétaires, déclarations contredites par les autres contribuables et vérifiées par eux, contradictoirement, par la représentation des baux ou des contrats d'acquisition. Puis, d'après ces déclarations, on avait divisé les biens en plusieurs classes imposées chacune dans une proportion déterminée, de sorte que les répartiteurs n'ont plus, dans la confection des Rôles, qu'à appliquer les principes généraux, à chaque cote particulière. C'était donc, dans cette généralité, une sorte de cadastre basé sur les déclarations des propriétaires, déclarations vérifiées contradictoirement par les autres contribuables.

Dans le Limousin : « Dans une partie, les biens-fonds ont été arpentés et estimés par des experts ; les Paroisses ainsi vérifiées se nomment *paroisses abonnées*. Dans d'autres parties, on s'est contenté des déclarations des habitants contredites et vérifiées et on a nommé ces dernières Paroisses, *Paroisses tarifées.* »

Dans la Généralité de Paris, des commissaires des impositions reçoivent les déclarations des propriétaires vérifiées et contredites par les autres contribuables. On donne « la prépondérance à l'assertion particulière » et c'est au propriétaire dont la déclaration est contredite par la Communauté à prouver la véracité de ses dires. De plus, on a divisé les terres en 24 classes dont la première a été fixée à 25 sous et les autres augmentées graduellement jusqu'à 30 livres qui forment la dernière classe. Cette division a été faite par des vérificateurs étrangers au pays « afin qu'aucun intérêt personnel n'in-

fluât sur leurs opinions » et après avoir été vérifiée par les Subdélégués, les receveurs des tailles et les officiers des Elections, elle a été communiquée « aux peuples eux-mêmes pour avoir leur approbation ou leur contradiction. »

Dans la Généralité d'Orléans, au contraire, presque tout restait à faire à ce sujet : « Il n'y a point de base fixe, point de proportion de Paroisse à Paroisse ni d'Election à Election. Le Bureau (1) a reconnu qu'il y a des Paroisses où la taille et ses accessoires s'élèvent jusqu'à dix sous pour livre du prix de ferme, tandis que dans d'autres, elle ne s'élève que de quatre à six sous. Il a été facile de reconnaître que la multiplicité des Règlements, qui se contredisent pour la plupart, jettent une obscurité nuisible sur des opérations qui, par leur nature et leur objet, doivent, au contraire, être simples, claires, uniformes. Les Collecteurs n'ont jamais ou très rarement énoncé, dans leurs Rôles, les exploitations, tenures et facultés de chaque Contribuable, en sorte qu'il était impossible de juger si son imposition était bien ou mal assise. »

Et quand même le contribuable, surmontant la difficulté, parviendrait à avoir la preuve qu'il est trop imposé, il n'a, le plus souvent, pas d'intérêt à faire réduire sa taxe, car « il n'est point rare qu'il en coûte 30 ou 40 livres pour obtenir une diminution de 10 à 12 livres, et le malheureux paie souvent une imposition injuste plutôt

(1) Le Bureau des Impositions, dont nous analysons le rapport qu'il présenta à l'Assemblée Provinciale au sujet des tailles de la Généralité.

que de se plaindre, parce qu'il sait que les formalités à remplir ne serviraient qu'à aggraver ses maux. »

Bien que le mal fût pressant et réel, le Bureau des Impositions reconnaissait qu'il n'était pas à même de présenter un projet de répartition convenable. Il lui aurait fallu pour cela des renseignements qu'il proposait de demander aux Municipalités à l'aide de questionnaires relatifs à la position topographique des lieux, à la nature du sol, à l'industrie, au commerce, à la population, « au gouvernement ecclésiastique et militaire » (?) aux juridictions et tribunaux, enfin tous les détails relatifs aux différents genres d'impositions et à « tout ce qui concerne la finance ».

Enfin, spécialement pour la taille, le Bureau des impositions proposait, pour la confection des Rôles, d'établir « un modèle tarifé dans lequel les contribuables pourraient jouir du précieux avantage d'être imposés dans la juste proportion de leurs facultés, de leurs exploitations et de leur industrie. Ils auraient la douce satisfaction d'en juger eux-mêmes en jetant les yeux sur leur rôle qui contiendrait le détail le plus exact du motif de l'imposition de chacun des contribuables. » (1).

Mais c'était là, supposer le problème résolu, sans donner la clef de la solution et l'Assemblée Provinciale le sentit si bien que, se reconnaissant impuissante à résoudre *de plano* la question, elle décida que la Commission Intermédiaire serait chargée « d'examiner et de peser

(1) Ass. Prov. Rapport du Bureau des Impositions, 20 décembre 1787.

les moyens les plus sûrs et les moins dispendieux pour arriver à une juste proportion dans l'assiette de la taille et en éloigner tout l'arbitraire ; qu'elle demanderait à tous les Départements leurs plans et observations sur cet objet important et qu'elle rapporterait le résultat de tout ce travail à la prochaine Assemblée Provinciale pour la mettre à portée de prendre un parti (1). »

Pour le moment, l'Assemblée Provinciale se contentait de décider qu'à l'avenir « nulle propriété ne pourrait être imposée ailleurs que dans la Paroisse où elle est située, à l'exception des terres qui dépendent d'un corps de ferme » (placé sur une Paroisse voisine) vu que la Déclaration du Roi de 1728, « suivant laquelle les contribuables, avaient la faculté de se faire imposer dans les lieux de leur domicile pour les terres qu'ils tenaient sur d'autres Paroisses, présentaient de grands inconvénients (2). »

Le rapport que la Commission Intermédiaire devait présenter à « la prochaine Assemblée Provinciale » ne fut jamais déposé, puisque cette Assemblée ne fut pas convoquée. D'ailleurs, les Assemblées de Département, qui se réunirent l'année suivante, n'étaient pas beaucoup plus avancées dans la question et ne purent présenter de

(1) Par ailleurs, la Société Royale d'Agriculture d'Orléans, ayant offert un prix de 400 livres, à donner au meilleur ouvrage sur un sujet dont elle laissait le choix à l'Assemblée Provinciale, celle-ci choisit comme sujet « la meilleure manière de faire la répartition des impositions foncières et, en particulier, de la taille ». (V. Assemblée Provinciale. Séance du 21 déembre 1787).

(2) Entre autres, celui d'empêcher les voisins de ces propriétés de contrôler à quel taux elles sont imposées (V. Assemblée Provinciale. Séance du 20 décembre 1787).

rapports satisfaisants à ce sujet. « C'est là un objet, disait le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency (1), sur lequel nous n'avons pas été à portée de nous livrer nous-mêmes à un grand travail. » En effet « pour donner un plan de meilleure répartition, il aurait fallu connaître d'une manière détaillée... tous les vices particuliers et généraux, toutes les inégalités de la répartition actuelle... charger les Municipalités de faire elles-mêmes des recherches, ou du moins recevoir de l'Assemblée Provinciale si elle les avait, des notions sur l'exactitude desquelles on pût compter.

« Mais, d'un côté, elle ne nous faisait rien parvenir, de l'autre elle ne nous autorisait à faire aucune demande et, d'après la prohibition qui nous est faite de ne rien adresser à nos Municipalités sans son attache, nous ne pouvions en former aucune de nous-mêmes ».

En conséquence, l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency, par un Arrêté analogue à celui de l'Assemblée Provinciale, chargeait son Bureau Intermédiaire de lui présenter, l'année suivante, un rapport sur la question. Mais cependant le temps passait, la convocation des Etats généraux devenait proche et, comme le pensait l'Assemblée de Département de Blois et de Romorantin, il était inutile de se livrer à toute innovation dans une matière aussi délicate et aussi compliquée que l'était, à cette époque, la répartition des tailles, alors que les Etats généraux pouvaient remanier de fond en comble tout le système des impositions. De fait, la taille continua à être répartie et perçue comme par le passé, si

(1) Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département d'Orléans et de Beaugency.

ce n'est que la surveillance plus étroite de la Commission Intermédiaire a pu prévenir ou du moins atténuer, certains abus.

§ 2.

La Capitation.

I. — *Généralités.*

Aux termes du Rapport présenté par les Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, le montant total de la Capitation, dans l'état de 1787, s'élevait, y compris les impositions établies au marc la livre de la Capitation et les quatre sous pour livre à la somme de 1.690.392 livres dont 1.485.730 pour la Capitation des taillables et 204.661 livres pour la Capitation des non taillables.

Voici comment, dans l'état de 1780, cité par le rapport des Procureurs Syndics, se décomposait la somme de 1.690.392 livres, montant total de la Capitation :

1° Portion du trésor royal .... Livres	1.334.499
2° Six deniers pour la reconstruction du Palais	32.932
3° Taxations	72.363
4° Service de la louveterie	1.040
5° Casernement des troupes	25.000
6° Casernement de la Maréchaussée ..	16.000
7° Petit équipement des Milices	33.008
8° Chemin de Blois par Ménars	45.000
9° Plantation des routes	4.000
10° Appointement des bureaux, Décharges et modérations, dépenses relatives au service et à l'utilité de la Généralité	130.590
Total (1)	1.694.432

(1) Assemblée provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

Duquel il y a lieu de défalquer 4.042 liv. déduites en 1786 « pour dédommagement de la Capitation des Receveurs particuliers des finances, actuellement retenue sur leurs gages » (1). Reste, par suite, 1.690.390 livres.

Sous l'ancien régime, la capitation des taillables (ainsi que ses impositions accessoires et les 4 sous pour livres) était fixée annuellement par une simple lettre ministérielle accompagnée d'un état qui en présentait les parties élémentaires. D'ailleurs la capitation taillable étant proportionnelle à la taille payée par le contribuable n'avait pas besoin de répartition spéciale : la capitation taillable est donc une véritable imposition accessoire de la taille, subissant et aggravant encore l'inégalité et l'arbitraire de la répartition de celle-ci. Nous renvoyons à ce sujet à ce que nous avons dit plus haut à propos de la taille et nous ferons seulement remarquer ici que la capitation taillable formait la presque totalité de la Capitation, puisque sur un montant total de 1.690.390 livres, elle en fournissait à elle seule 1.485.730, soit sept fois plus que la capitation des non taillables.

Le reste, soit 204.661 livres, était fourni par la Capitation des non-taillables, c'est-à-dire, des « Nobles, Officiers de Justice, Privilégiés, employés des fermes et régies et des habitants des villes franches auxquels l'exemption de la taille » avait été accordée.

C'est donc la répartition de cette capitation que nous étudierons dans ce paragraphe.

(1) Ass. Prov. Rapport des Procureurs Syndics.

II. — *Assiette et Répartition de la Capitation des non-taillables avant l'établissement des Assemblées Provinciales.*

Nous savons que le montant de la capitation à imposer sur les non-taillables est compris dans le Brevet général annuellement arrêté par le Roi et fixé pour la Généralité à une somme de 204.661 livres que la répartition générale ou individuelle doit atteindre.

Les contribuables forment cinq classes :

I. Nobles.
II. Officiers de justice.
III. Privilégiés.
IV. Employés des fermes et régies.
V. Habitants des Villes franches.

Par suite, la répartition se divise en 5 rôles particuliers que (sous l'ancien Régime) l'Intendant projetait et envoyait annuellement au Conseil pour y être clos et arrêtés et rendus exécutoires.

1° Répartition générale.

Le montant de la capitation fixée pour les non-taillables de la Généralité était réparti entre les 12 Elections (1) et les quatre villes franches de la Généralité (Or-

(1) Nous savons que sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, la Capitation était répartie entre les Départements, non entre les Elections. Le Bureau Intermédiaire dressait l'état de répartition de la capitation non-taillable pour tout son Département.

léans, Blois, Chartres, Montargis, plus Chambord, qui était abonné pour toutes ses impositions moyennant le versement d'une somme annuelle de 240 livres).

Cette répartition était faite « en raison du nombre et des forces connues des contribuables et le montant, réglé d'après cette base pour chaque Election et Ville franche, lors de la répartition des impositions, ne peut être ni augmenté ni diminué. » (1).

2° **Répartition individuelle.**

1° *Rôle de la Noblesse.* — « Le centième du revenu des Nobles est la mesure de leur imposition. Cette base adoptée depuis longtemps dans la Généralité est le résultat de la comparaison faite du montant de la capitation et de celui des revenus des Nobles évalués d'après la commune renommée. »

2° *Rôle des Officiers de justice.* — (Magistrats des Présidiaux ou baillages, des Elections, des Greniers à sel, des Eaux-et-Forêts).

Le montant de l'imposition de chacun d'eux était fixé dans un tarif annexé à la déclaration du Roi du 12 mars 1701, d'après les émoluements de leurs charges.

D'après cette base, les impositions des Officiers de justice étaient fixées dans les proportions suivantes :

Baillages. — I. Présidents, lieutenants généraux et particuliers, Procureurs du Roi et greffiers en chef des baillages ou Présidiaux, chacun en principal pour la somme de 150 livres.

(1) Ass. Prov. Rapport des Procureurs Syndics.

II. Conseillers et Avocats du Roi des mêmes sièges : 120 livres.

Elections. — I. Présidents et lieutenants, chacun : 90 livres.

II. Elus et greffiers en chef, chacun : 45 livres.

Greniers à sel. — I. Présidents : 90 livres.

II. Autres officiers, chacun : 45 livres.

Eaux-et-Forêts. — I. Maîtres particuliers : 60 livres.

II. Autres officiers, chacun : 45 livres.

3° *Rôle des Privilégiés.* — Ces « privilégiés », ce sont les « particuliers pourvus de charge ou de commissions qui, d'après le vœu des Règlements, leur confient le privilège d'exemption de la taille personnelle ».

Le montant de la Capitation des Privilégiés était, comme pour les Nobles, fixé au centième de leurs revenus.

4° *Rôle des Employés des Fermes et Régies.* — Ils furent d'abord imposés, comme les Nobles et les Privilégiés, c'est-à-dire d'après leurs revenus. Mais, depuis une décision ministérielle du 16 décembre 1772, ils étaient imposés en proportion des appointements qu'ils touchaient et dans la mesure suivante :

De 6 deniers pour livre du montant des appointements de 1.000 livres et au-dessus.

De 4 deniers pour livre du montant des appointements au-dessus de 400 livres jusqu'à 1.000 livres.

Et de 2 deniers pour livre du montant des appointements de 400 livres et au-dessous.

Quant aux employés supérieurs dont, par suite de certaines circonstances, il était difficile de déterminer, avec exactitude, le montant des appointements, ils fournissaient « annuellement à M. l'Intendant des états, par eux certifiés, qui présentaient le tableau et le montant de leurs appointements. »

5° *Rôle des Villes franches*. — (Comprenant la capitation des habitants des « château, bourg et Paroisse de Chambord » réglée par Arrêt du Conseil (par forme d'abonnement) à la somme de 240 livres « tant en principal qu'accessoires »).

Les villes franches, c'est-à-dire exemptes de la taille, étaient au nombre de quatre dans la Généralité d'Orléans. C'étaient : Orléans, Blois, Chartres et Montargis. La capitation de ces villes était ordinairement dénommée sous le titre de « Capitation Roturière des Villes Franches ».

Le Rôle ne présentait que la répartition générale de la Capitation entre les quatre villes franches. Les Officiers municipaux de ces villes devaient, aussitôt que l'Intendant leur avait annoncé le montant de la capitation de leur ville, s'occuper de la confection du Rôle répartissant ce montant entre les habitants de la ville. Ce rôle était ensuite rendu exécutoire par l'Intendant et mis en recouvrement par les soins des Officiers Municipaux.

Les cinq Rôles dressés pour la répartition de la capitation des non-taillables étaient arrêtés et rendus exécutoires au Conseil. Aussitôt après le renvoi fait par le Conseil à l'Intendant des cinq Rôles de répartition, l'Intendant en envoyait des extraits par Election à chacun

des Receveurs particuliers des finances en service qui les mettaient en recouvrement (1).

Voici, d'après le rapport des Procureurs Syndics, quel était le montant de ces différents rôles de la capitation non-taillable.

Elections	Nobles	Officiers de justice	Privilégiés	Employés	Villes franches	Total
Orléans ... Livres	12.386	5.112	2.204	2.283	86.508	108.495
Beaugency	623	1.224	192	170	—	2.210
Blois	3.386	2.558	787	441	14.190	21.364
Chambord	—	—	—	—	240	240
Vendôme	1.992	2.142	345	219	—	4.700
Châteaudun	2.053 (2)	648	186 (3)	298	—	3.186
Chartres	3.081	4.399	981	615	32.779	41.856
Dourdan	201	918	84	102	—	1.305
Pithiviers	1.087	792	9	367	—	2.256
Montargis	1.745	2.250	556	331	7.295	12.178
Gien	829	1.224	342	322	—	2.718
Romorantin	711	900	266	154	—	2.032
Clamecy	1.458	432	54	172	—	2.117
Total (4)	29.558	22.599	6.009	5.480	141.012	204.661

(1) Quant à la capitation de Chambord « l'intendant enjoint par un mandement qu'il adresse au Syndic de cette Communauté de procéder à la confection du rôle du montant de l'abonnement. L'Intendant rend ce rôle exécutoire et le Syndic est personnellement chargé d'en faire le recouvrement. »

(2) 2.010 livres d'après les rapports présentés à ce sujet à l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme.

(3) 229 livres d'après les mêmes rapports.

(4) Les totaux ne sont pas conformes aux résultats qu'on obtient en additionnant les chiffres des colonnes ; cette addition produirait, pour les différentes colonnes : 29.552, 22.599, 6.006, 5.474, 141.012. Quant à la dernière colonne, on obtient 204.657 en l'additionnant verticalement et le chiffre des totaux addi-

III. — *Critiques faites, sous l'administration Provinciale, à la répartition de la Capitation non-taillable.*

1° Répartition de la capitation des Nobles, Officiers de justice, Privilégiés et employés des fermes et régies.

Nous avons vu, dans le paragraphe précédent, les plaintes et les critiques que soulevait, dans les différentes Assemblées, la manière dont étaient assises et réparties la taille et ses impositions accessoires. La manière dont se faisait la répartition de la capitation non taillable souleva des critiques non moins vives dans ces Assemblées.

Le Bureau des impositions dans le rapport qu'il présenta à l'Assemblée Provinciale s'élève en ces termes, contre la répartition de la capitation :

« La Capitation, lit-on dans ce rapport, est de tous les impôts, le plus arbitraire... Il a été très difficile de l'asseoir avec une parfaite justice. La connaissance qu'on croit avoir, d'après toutes les informations les plus scrupuleusement prises des facultés des contribuables, sert de base à la répartition : le nombre de domestiques; le prix du loyer, l'état de maison qu'on tient, déterminent l'imposition ; mais ces points d'appui sont très incertains

tionnés donnent 204.660. Ces différences proviennent de ce que, pour abréger, les Procureurs Syndics ont négligé de donner les sols et les deniers, mais en ont tenu compte dans les totaux qu'ils donnent; en tous cas, ces différences sont peu importantes et on peut les négliger. Cette observation s'applique également aux autres tableaux que nous présenterons.

et ne peuvent prendre consistance que par le laps de temps (1). »

De plus, il y avait des contradictions dans les principes posés pour la répartition. La capitation était, en effet, fixée soit au centième du revenu, soit à un tant pour cent fixe des traitements et, d'autre part, le montant total de l'imposition devait atteindre un certain chiffre : comment concilier ces deux principes ? Les revenus des individus sont forcément variables et si, malgré cela, le tant pour cent qui est prélevé sur eux doit atteindre une somme fixée à l'avance, ce tant pour cent variera forcément, sera plus que le centième du revenu, par exemple, ou bien tombera au-dessous de ce taux. Il est bien évident que le chiffre des revenus qui, la première année, a déterminé le montant de l'impôt, ne sera plus le même dix ans après et pourtant il devra toujours être prélevé sur l'ensemble de ces revenus un tant pour cent qui atteigne le chiffre de l'impôt et qui, par conséquent, par rapport aux revenus du contribuable, ne sera pas le même que la première année.

A l'égard des magistrats et des employés, l'injustice de la répartition était évidente, puisqu'ils n'étaient imposés que d'après le chiffre de leurs traitements, sans égard à leur fortune personnelle. De la sorte, un magistrat ayant, outre son traitement, une grosse fortune personnelle, ne payait pas plus qu'un autre magistrat ayant pour tout revenu un traitement analogue à celui du premier. D'ailleurs, cette injustice était tellement évidente qu'on l'avait

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions.

remarquée même avant l'établissement de l'Assemblée Provinciale et « pour obvier à l'inconvénient de cette fixation uniforme, pour des officiers dont les facultés ne sont pas les mêmes, le Conseil avait autorisé les Intendants à accorder des décharges ou modérations quand les circonstances paraissaient devoir l'exiger » (1). Mais l'Intendant était seul juge pour décider si les circonstances exigeaient ou non ces modérations et cette manière de corriger une répartition défectueuse par des modérations d'impôts à la discrétion de l'Intendant, ne devait pas augmenter l'indépendance de ces magistrats à l'égard de l'Intendant de la Généralité.

De plus, cette méthode avait pour résultat d'épuiser, « en pure perte pour la Province, des fonds (2) dont la destination aurait pu être soit des secours aux malheureux, soit la création d'établissements utiles » (3).

2° Répartition de la Capitation roturière des Villes franches.

La répartition de la capitation roturière entre les quatre villes franches était encore plus arbitraire et ne répondait même plus à une base réelle. En effet, l'évaluation des ressources de ces villes (dans le but de déterminer la quote-part de leur contribution à l'imposition), avait été faite en 1701, et c'est sur cette estimation,

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions.

(2) Le fonds des décharges et modérations.

(3) D'ailleurs, nous croyons que le tarif de la Déclaration du Roi de 1701 fut abrogée durant le cours de l'administration de la Commission Intermédiaire, mais nous ignorons à quelle époque et quelles furent les bases du nouveau tarif adopté.

datant de 86 ans, qu'était encore fondée en 1787, la répartition de la capitation entre les villes franches de la Généralité.

Aussi, le rapporteur du bureau des impositions à l'Assemblée Provinciale ne s'étonne pas que, dans ces conditions, une telle répartition ne réponde plus à aucune base réelle et il ne peut que constater que chacune des villes franches « se plaint de l'excès de contribution qu'elle supporte » (1).

La Municipalité de Montargis avait, aux termes de ce rapport, représenté à l'Assemblée Provinciale que cette ville était peu considérable, ne renfermant que six à sept mille habitants « dont la majeure partie était composée de jardiniers, de mariniers, de journaliers, enfin de gens de peine qui ne vivaient que du travail de leurs mains ». Or, ce travail était soumis à de nombreux chômages ; d'abord, depuis le commencement d'août jusqu'à la fin d'octobre, la navigation était « absolument suspendue » à cause des réparations qu'on faisait annuellement aux canaux pendant cette époque. De plus, pendant l'hiver, les grandes eaux et les gelées « rendent la navigation souvent impraticable » et enfin, les mariniers sont souvent réduits au chômage forcé par les maladies « auxquelles ce genre de travail les rend fort sujets ». Le résultat de ce chômage, c'est que, tous les ans, les non-valeurs sont « fort nombreuses » (2).

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions. Séance du 20 décembre 1787.

(2) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions, 20 décembre 1787.

D'autre part, cette petite ville possédait toutes les juridictions royales, « Baillage, Présidial, Eaux et Forêts, Grenier à sel, Maréchaussée, tribunal du point d'honneur, beaucoup de Nobles, beaucoup d'anciens militaires retirés » qui faisaient autant de privilégiés « exempts de partager le fardeau commun ». Bref, « d'un côté, des malheureux sans pain, de l'autre, des privilégiés sans nombre, voilà la composition de la ville de Montargis qui n'a aucune sorte de manufactures, aucun commerce, pas un seul négociant, pas un seul commerçant en gros. Ce sont des marchands, des bourgeois pauvres, différents ouvriers qui forment au plus le tiers de la ville, et c'est précisément sur cette classe que frappe toute la charge de l'impôt. » Aussi « la ville de Montargis est si bornée dans ses moyens, que la reconstruction générale de son pavé, arrêté le 2 février 1783, n'a pu être encore effectuée » (1).

Le rapport du Bureau des Impositions ne parle pas de la ville de Blois, et d'ailleurs, à l'Assemblée de Département de Blois et de Romorantin, aucun député, croyons-nous, ne s'est plaint de la répartition de la capitation à l'égard de cette ville, soit que cette ville se trouvât plus ménagée que les trois autres villes franches, soit que ses représentants fussent moins ardents à faire valoir ses plaintes. Le fait est que nous n'avons trouvé dans les archives, aucune trace des plaintes des représentants de cette ville, au sujet de la capitation et en tous cas, le rapport du bureau des impositions ne signale aucune réclamation de la ville de Blois à ce sujet.

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions.

Il n'en était pas de même, tant s'en faut, des deux autres villes franches, les villes d'Orléans et de Chartres.

D'après les Officiers municipaux d'Orléans, le montant de la capitation roturière de ses habitants, aurait dû être, comme pour les Nobles et Privilégiés, fixé au centième du revenu de chacun des contribuables, de telle sorte qu'un contribuable ayant 1.000 livres de revenu aurait à payer 10 livres de capitation, « mais, la forte somme de capitation demandée par le Gouvernement, montant pour la ville d'Orléans à 86.500 livres, sans y comprendre les Nobles et Privilégiés dont l'imposition est de 22.000 livres, contraint les Maires et Echevins à s'écarter d'une base assez généralement employée (le 1/100e du revenu) et de prendre celle du soixante-quinzième qui présente pour le même revenu de 1.000 livres, 14 livres. » De plus, la proportion de la capitation devient de plus en plus forte à cause « des pertes annuelles que la ville éprouve par le décès de citoyens imposés au Rôle de la ville dont la succession passe à des étrangers ou à des citoyens nobles et par les achats multipliés de charges donnant les privilèges de la Noblesse et affranchissant de l'imposition à la capitation de la ville. » Aussi les Officiers Municipaux d'Orléans « voient avec peine le travail de la répartition devenir désagréable de plus en plus par la difficulté de le faire avec toute l'équité qu'ils doivent aux citoyens, et par la nécessité où ils se trouvent d'augmenter continuellement des particuliers qui, souvent, auraient des droits à des modérations » (1).

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions.

La ville de Chartres semblait encore moins bien partagée et le rapporteur du Bureau des Impositions à l'Assemblée Provinciale trouvait que la municipalité de cette ville faisait valoir à l'appui de ses réclamations, « des motifs bien puissants et qui méritaient de retenir l'attention de l'Assemblée ». La répartition de la capitation entre les quatre villes franches date de 1701, et depuis cette époque, la situation de ces villes a éprouvé « de grandes révolutions ». Chartres, entre autres, avait en 1701, de 20 à 25.000 habitants et il y avait environ « mille métiers d'ouvrages en laine de serge et de drap ». Or, en 1787, « il n'y a pas un métier, et la population n'est guère que de 11.000 habitants dans les onze Paroisses qui composent la ville et les faubourgs (1) ». De plus, déduction faite de la capitation des Nobles, montant à 3.081 livres; de celle des Officiers de justice montant à 4.399 livres; de celle des Privilégiés montant à 981 livres et de celle des employés montant à 615 livres, « il reste à imposer 32.579 livres, 5 sols, 6 deniers, sur le surplus des habitants, lesquels ne forment que 2.846 cotisables. Il faut en déduire 1.340 individus imposés depuis 1 livre jusqu'à 3 livres : 617 imposés depuis 3 livres 10 sols jusqu'à 8 livres et 283 imposés depuis 8 livres 10 sols jusqu'à 12 livres, total : 2.240 individus payant en tout 10.949 livres 16 sols de capitation. Il reste par conséquent 21.920 livres 16 sols

(1) Le rapport des Procureurs Syndics à l'Ass. de Chartres et Dourdan estime à 13.000 le nombre des habitants de la ville de Chartres.

à partager entre 606 contribuables (1), lesquels sont tous marchands, notaires, avocats ou bourgeois (2). »

En conséquence des faits qui lui étaient présentés, l'Assemblée Provinciale arrêta, sur le rapport du Bureau des Impositions, qu'il serait établi, entre les quatre villes franches de la Généralité, une proportion plus exacte et plus juste dans la répartition de leur capitation, « eu égard aux changements arrivés depuis 1701, soit dans leur population, soit dans leur richesse respective (3). »

La ville d'Orléans se crut particulièrement visée par cet Arrêté, et le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency se plaignit avec amertume dans le rapport qu'il présentait à l'Assemblée de Département, de la partialité montrée dans cet Arrêté par l'Assemblée Provinciale, à l'égard de la ville d'Orléans.

« Avant de prendre cet Arrêté, disait-il, il était au préalable nécessaire de connaître les moyens que pouvaient opposer à ceux de Chartres les autres villes de la Généralité et celle d'Orléans surtout... Nous n'avons pas à vous le dissimuler, Messieurs, ajoutait-il, parce que cette vérité perce de toutes parts dans le Procès-verbal, que la ville d'Orléans n'avait pas trouvé l'Assemblée Provinciale dans des dispositions favorables et que celle de Chartres avait, beaucoup plus que la nôtre, su se concilier sa bienveillance... Il faut convenir que tous les Départements ne se sont pas trouvés dans une position

(1) Soit, une moyenne, par tête, de 36 à 37 livres.

(2) Assemblée Provinciale. Séance du 20 décembre 1787 : Rapport du Bureau des Impositions.

(3) Assemblée Provinciale. Arrêt du 20 décembre 1787.

aussi favorable ; tous n'ont pas été représentés à l'Assemblée Provinciale par un aussi grand nombre de leurs membres, ni avec une influence aussi sensible. La ville d'Orléans surtout, en excitant l'envi de quelques Départements, ne l'a pas vu ou ne l'a pas voulu voir; elle n'a pas voulu reconnaître tous les risques auxquels elle s'exposait, elle n'a rien fait pour les écarter.

« Les réclamations publiques habituelles de plusieurs personnes, contre les prétendus avantages dont jouissait depuis trop longtemps notre ville, l'exagération de son opulence, de ses ressources, tout nous faisait craindre des événements qu'il nous importait de prévenir (1). »

Car, en fait, que faut-il penser de cette prétendue opulence de la ville d'Orléans ?

« Si la ville de Chartres est fondée à se plaindre de la diminution de ses fabriques en étoffes de laine, les représentants d'Orléans à l'Assemblée pouvaient lui apprendre que le même genre de commerce, autrefois immense de notre ville, et qui, seul, assurait la subsistance de la majeure partie du peuple, y est dans un état d'anéantissement presque total et nous surcharge actuellement d'une foule effrayante de malheureux qui, non seulement, ne peuvent plus contribuer à l'acquittement de l'impôt, mais, qui en lèvent sur nous un nouveau, très réel et très pesant, par la nécessité de pourvoir à leur subsistance.

« Ils auraient pu lui apprendre que les tanneries, branche autrefois bien précieuse et bien étendue, ont disparu

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. — Rapport des Procureurs Syndics.

successivement au point qu'il nous en reste à peine des vestiges et qu'elles ont anéanti avec elles une ressource très importante.

« Ils auraient pu ajouter que la position d'une grande ville, placée au centre des plus grandes communications, y attire continuellement une foule d'êtres oisifs, parasites incommodes, ou de mercenaires réduits pour leur subsistance au travail de leurs bras et dont la moindre maladie dévoue à la misère la plus affreuse, la famille entière dont ils sont le soutien ; que, pour cette raison, nos rues, nos places, nos temples mêmes sont peuplés, couverts de mendiants.

« En sorte que l'idée de notre opulence qu'on voudrait établir sur l'état de notre population est, de toutes, la plus inexacte et la moins digne de confiance » (1).

A côté de ce tableau de la situation d'Orléans, tableau dont le pessimisme est forcément un peu intéressé, il faut mettre en regard, afin d'avoir la contre-partie, celui qu'en traçait le Procureur Syndic de l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan.

« Jouissons-nous, répondait celui-ci, jouissons-nous, comme Orléans, d'un commerce immense qui, depuis 200 ans, a enrichi une partie des familles? Avons-nous, comme cette Capitale de la Province, l'entrepôt des marchandises du Nord et du Midi du Royaume ? Avons-nous une rivière navigable qui nous permette d'atteindre de tous les côtés aux Provinces les plus éloignées ? Avons-nous

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. — Rapport des Procureurs Syndics.

enfin à offrir au peuple une multitude d'occupations qui puissent, par le travail suivi, l'enrichir, au moins lui procurer le nécessaire ? Nous sommes privés de ces avantages ; nos familles ne peuvent jamais sortir de l'état de médiocrité où elles ont toujours été et on ne voit ici aucun état dont le travail puisse jamais donner lieu à une bourgeoisie opulente ; les maisons qui, dans cette ville, jouissent de quelque richesse, ont toutes des privilèges qui les font imposer ailleurs, et il ne reste, pour acquitter un aussi lourd fardeau, qu'un peu d'aisance, beaucoup de médiocrité, et un nombre infini de pauvres. »

Le commerce, à Chartres, « se réduit, dans ce moment, à celui de consommation, car celui des blés, quoique se faisant dans le marché de cette ville, doit être regardé comme étranger, relativement aux habitants : les fermiers de nos campagnes les vendent et les meuniers étrangers les achètent, mais ces deux classes n'habitent pas nos murs , elles n'y paient aucun impôt.

« Ce commerce ne doit donc nullement influencer sur le taux de notre capitation, puisqu'il n'intéresse que deux cents familles de porte-faix qui ne peuvent contribuer pour plus de 600 livres dans une imposition de 32.000 livres. »

Bref, ajoutait le Procureur Syndic, « Chartres est une des quatre villes franches de la Généralité : cette expression semblerait annoncer une faveur, mais il est fort incertain si la taille serait pour elle un fardeau plus considérable. Il y aurait au contraire pour nous un grand avantage si, payant la même imposition que les villes taillables, nous étions traités comme elles pour tous les

droits d'entrée auxquels nous sommes assujettis, droits si exorbitants qu'ils sont, pour notre ville, doubles de ceux qui sont payés dans les autres villes de la Généralité... Gémissant depuis un demi-siècle sous un fardeau intolérable ; après avoir payé pendant cet espace de temps plus d'un demi-million au-dessus de nos forces ; si on ne nous accorde pas un dédommagement auquel nous avons cependant droit, il est au moins naturel de ne nous pas refuser la justice que nous ne cesserons de demander jusqu'à ce que nous l'ayons obtenue (1). »

A l'appui de leurs dires, les partisans et les représentants respectifs d'Orléans et de Chartres citaient des chiffres et avaient la prétention de prouver mathématiquement l'injustice de la répartition à leur égard. Nous avons vu que Chartres avait établi que la majeure partie de sa capitation était supportée par 606 contribuables seulement. Le Procureur Syndic de Chartres et Dourdan, dans son rapport à l'Assemblée de ce Département, prétendait prouver, chiffres en mains, que c'était la ville de Chartres qui avait le plus à souffrir de l'état actuel de la répartition.

D'après lui, Chartres possédait une population de 13.000 âmes ; Orléans, 40.000, Blois, 13.000 et Montargis, 7.000, soit un total de 73.000 âmes sur lesquelles se répartit une capitation montant à 141.009 livres. Or, d'après la répartition actuelle, Orléans est imposé pour 86.504 livres, Chartres pour 32.779, Blois pour 14.430 et Montargis pour 7.295 ; ce qui fait une imposition

(1) Assemblée de Chartres et Dourdan. Session de 1788. — Rapport des Procureurs Syndics.

moyenne par tête de 43 sols, 7 deniers, 5/10es pour Orléans ; 22 sols, 1 denier 5/10es pour Blois ; 20 sols 9 deniers pour Montargis et 50 sols 4/10es de denier pour Chartres. Donc, Chartres paie beaucoup plus que l'imposition moyenne, puisque 141.009 livres réparties entre 73.000 contribuables donnent pour imposition moyenne par tête 43 sols 2 deniers 4 dixièmes (1).

Or, la situation et le commerce de Chartres sont beaucoup moins prospères que ceux d'Orléans et, d'autre part, si « les ressources de Montargis sont encore plus bornées que celles de Chartres, elles ne sont pas tellement inférieures » qu'il doive exister entre les deux villes « une disparité telle que celle de 20 à 50 » et quant à la ville de Blois « elle a son commerce de vins et eaux-de-vie, la navigation de la Loire » et la disproportion de l'imposition entre ces deux villes serait encore plus choquante, s'il est vrai, « comme le prétendent les habitants de Blois, que leur ville renferme plus de 18.000 âmes (2) ».

(1) L'argument est très faible car ce n'est pas la population respective des quatre villes qui importe, mais le nombre de contribuables qui, dans chacune de ces villes, est soumis à la capitation roturière. Il est bien évident, en effet, que si sur les 40.000 habitants d'Orléans, 10.000 seulement sont imposés à la capitation et que sur les 13.000 de Chartres, 10.000 également sont imposés à cette capitation, Orléans paiera par tête beaucoup plus que Chartres. Quand le Procureur Syndic calcule par tête d'habitants, au lieu de compter par tête de contribuable imposé à la capitation roturière, il déplace la question, peut-être volontairement d'ailleurs et pour les besoins de sa cause.

(2) Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. Session de 1788. — Rapport des Procureurs Syndics.

Aux chiffres fournis par le Procureur Syndic de Chartres et Dourdan, le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency opposait d'autres chiffres qui prouvaient avec la même rigueur mathématique que les contribuables d'Orléans étaient, relativement à ceux de Chartres, bien plus lourdement imposés à la capitation.

On attribue, disait-il dans son rapport à l'Assemblée de Département, on attribue à la population d'Orléans le chiffre de 40.000 âmes. Cela peut être vrai car « puisque le rôle de la Capitation roturière présente à lui seul 11.419 têtes ou feux, il est possible qu'en y joignant les Privilégiés, les Ecclésiastiques, les Religieux, les Commis et Domestiques, la population totale soit effectivement de 40 à 45.000 âmes. »

Mais sur les 11.419 particuliers imposables ..	11.419
Il faut en déduire 4.734 « qui, bien loin de pouvoir contribuer aux charges de l'état, éprouvent les plus pressants besoins et sont à la charge du reste des habitants »	4.734
Reste donc	6.685

D'autre part « l'état de répartition relevé sur les rôles prouve qu'elle frappe 1.900 individus qui, n'ayant aucune espèce de propriété ni de revenu, ne devraient pas même être assujettis à l'impôt. »

« Ce sont donc, en effet, 4.800 contribuables (1) qui

(1) Nous ne savons si ces « déductions » successives des contribuables étaient fondées dans la pratique. Mais il est certain que le fait de « déduire » dans ses calculs 6.619 contribuables

portent tout le faix de la capitation roturière qui, par degrés, s'est élevée à la somme exorbitante de 86.500 livres sur les 141.000 livres montant de la capitation roturière des quatre villes franches, soit environ les cinq huitièmes de la somme totale. »

D'après les chiffres fournis par la Municipalité de Chartres, il y a dans cette ville :

1.340	individus imposés depuis	1 livre jusqu'à	3 livres
617		3	8
283		8	12

2.240 qui paient ensemble 10.850 livres, soit, par tête : 4 livres 16 sols, 10 deniers ½.

Il faut y ajouter 606 contribuables qui paient ensemble 21.920 livres, soit par tête : 36 livres 3 sols, 5 deniers 651/423es.

D'autre part, il y a, à Orléans, 5.443 contribuables dont les trois premières classes paient depuis 1 livre jusqu'à 12 livres (dont 1.906 paient au-dessous de 3 livres) et qui, au total, « en calculant avec ce qu'ils paient directement leur portion au marc la livre sur les rentes de l'Hôtel-de-Ville » (1) paient ensemble 28.100 livres, soit par tête, 5 livres 5 sols 3 deniers 123/5443es.

Et 1.242 contribuables qui, également imposés, outre

sur les 11.419, devait avoir pour résultat de simplifier singulièrement au Procureur Syndic le moyen de faire la preuve qu'il cherchait.

(1) En effet, à Orléans, « au moyen du partage au marc la livre des rentes sur l'hôtel de ville imputées sur la Capitation », chaque cote était augmentée d'un sixième. Mais cette augmentation n'est pas comptée dans le calcul du Procureur

leurs portions dans les rentes à différents taux, depuis 12 livres jusqu'au taux le plus fort, paient, au total, 58.400 livres. Soit, par tête : 47 livres 5 deniers 15/621es.

Donc, en tout, 6.685 cotisables payant ensemble 86.500 livres ; ce qui donne, par tête: 12 livres 18 sols 9 deniers 615/1327es.

Ainsi quand l'individu des trois premières classes ne paie à Chartres que .... 4 liv. 16 sols. 10 den.
il paie à Orléans .... 5 liv. 3 sols. 3 den.

Quand l'individu des classes supérieures ne paie à Chartres que .... 36. liv. 3 sols. 5 den.
il paie à Orléans .... 47 liv. » 5 den.

Enfin quand le terme moyen de toutes les classes est à Chartres de .... 11 liv. 10 sols 3 den.
il est à Orléans de .... 12 liv. 18 sols 9 den.
c'est-à-dire « plus fort d'un neuvième ».

Or, « toute proportion gardée, Orléans renferme plus d'habitants dans les classes médiocres qu'il ne s'en rencontre à Chartres » puisque, sur les 2.846 contribuables de Chartres, les trois premières classes en fournissent 2.240. Dans la même proportion, les 6.685 contribuables d'Orléans ne devraient fournir, dans ces trois mêmes classes, que 5.261. Or, le rôle en fournit 5.443, soit une différence en plus pour Orléans de 182 contribuables dans les classes inférieures.

Par contre si, à Chartres, 2.846 contribuables en donnent 606 dans les classes supérieures, les 6.685 d'Orléans devraient en fournir 1.424 ; or, il ne s'en trouve

Syndic. Par suite de cette augmentation, à Orléans, « le taux de 25 sols était réellement de 30 sols et celui de 12 livres, de 14 livres. »

en fait que 1.242, soit une différence en moins pour Orléans de 182.

Or, le taux réduit dans les classes supérieures est à

	Livres	Sols	Den.
Orléans de	47	»	5
Celui des classes inférieures de...	5	3	3
D'où Orléans perd par tête	41	17	2

Soit, au total (41 liv. 17 sols multipliées par 182) : 7.616 livres 14 sols et cette somme, ajoutée à la taxe générale de 86.500 livres, la fait monter réellement à 94.116 livres 14 sols, relativement à la taxe de Chartres, taxe se montant à 32.770 livres.

Ainsi, en résumé, dans les 32.770 livres montant de la capitation de Chartres, les 2.240 contribuables des 3 premières classes paient 10.850 livres et les 606 restant 21.920 livres.

Si 2.240 contribuables taxés à Chartres 4 livres 16 sols 10 deniers 1/2 paient ensemble 10.850 livres, combien paieraient aux même taux, les 5.443 contribuables des trois premières classes d'Orléans ?

La réponse est	26.364	10	7
Et quand 606 contribuables paient à Chartres, à raison de 36 livres 3 sols 5 deniers, la somme de 21.920 livres, combien devraient payer, à ce tarif, les 1.242 contribuables des classes supérieures d'Orléans ?			
La réponse est	44.925	2	11
Total	71.289	13	6

Ainsi, pour établir une juste proportion, Orléans ne devrait payer, d'après le taux de la capitation de Chartres, que 71.289 13 6

Il paie en fait 86.500

Différence à son préjudice 15.210 6 6 (1)

Le Procureur Syndic essaie ensuite de réfuter, par des calculs d'arithmétique, l'argument qu'on pourrait tirer du fait « que, dans la proportion, le commerce fournit plus de maisons opulentes à Orléans qu'à Chartres ». Mais nous ne le suivrons pas plus loin dans ses calculs qui deviennent un peu fantaisistes à force d'être ingénieux.

D'ailleurs, en pareille matière, on peut tout prouver en s'ingéniant sur les chiffres et ces calculs n'ont guère pour résultat pratique que d'exciter l'ingéniosité de leurs auteurs. Comme le confessait le Procureur Syndic lui-même en terminant, on pourra toujours lui opposer qu'il « ne suffit pas de fonder la proportion sur le nombre d'individus, mais qu'elle doit être encore établie en raison des facultés respectives ». Nous sommes d'accord avec lui pour dire « qu'il faudrait pour se prononcer avec certitude... introduire une discussion particulière sur la fortune de chaque individu » et que cette discussion est presque « impraticable », mais c'est pourtant la seule qui, malgré les difficultés qu'elle présente, eût pu prouver quelque chose ; car, puisque l'impôt était assis sur l'évaluation des revenus de chacun, pour savoir si Char-

(1) V. Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. — Rapport des Procureurs Syndics.

tres payait moins qu'Orléans, il eût fallu prouver que l'ensemble des revenus des contribuables de Chartres était, par rapport à la capitation de cette ville, supérieur aux revenus des contribuables d'Orléans, relativement à leur capitation.

3° Critiques faites au sujet de la « Répartition générale » de la Capitation entre les différentes Elections et entre les cinq roles généraux comprenant les différentes catégories de contribuables.

On ne critiqua pas seulement la répartition de la capitation en ce que le montant qu'elle assignait à chacune des quatre villes franches était arbitraire et ne répondait plus à aucune base réelle. On critiqua aussi la « répartition générale » de cette imposition, c'est-à-dire la distribution du montant total de la capitation entre les cinq catégories de contribuables réparties, nous l'avons vu au début de ce Paragraphe, en cinq Rôles distincts. Cette critique portait surtout sur l'énormité du chiffre assigné à la capitation roturière des quatre villes franches (141.000 livres) par rapport à celle des autres catégories de contribuables (au total, environ 63.000 livres).

« Qu'on jette pareillement les yeux sur le tableau général de la répartition de la Capitation dans les différentes Elections de la Généralité d'Orléans, on verra de pareilles preuves de l'inégalité qui a toujours subsisté dans l'assiette de cette imposition (1). » Si par exemple, on considère « l'armée d'employés » qui existe dans la Gé-

(1) Rapport du Bureau des Impositions de l'Assemblée Provinciale. (20 décembre 1787.)

néralité et « les émoluments considérables attachés à leurs emplois », on ne pourra qu'être « infiniment surpris d'une cote aussi faible ! » et, en effet, « n'est-il pas étonnant que la colonne des employés ne monte, pour toute la Généralité, qu'à 5.840 livres 8 sols (1) », surtout si on la met en regard de la capitation des villes franches, capitation qui se monte à 141.012 livres, « somme d'autant plus forte que tous les ans elle augmente par le changement de domicile de plusieurs, par la mort d'autres citoyens dont les héritiers demeurent ailleurs, ce qui oblige de reverser leur Capitation sur les autres Contribuables (2) ».

(1) Le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency était, à ce sujet, d'un avis opposé au Rapporteur du Bureau des Impositions à l'Assemblée Provinciale. En effet, à propos d'un mémoire qui s'élevait contre le peu d'impôt payé par les employés en rapport avec « leur faste et leur opulence » et qui prétendait que le taux commun de tous les contribuables aurait dû être fixé au centième de leurs revenus ou de leurs traitements, le Procureur Syndic avoue que « le pauvre employé qui n'a que 300 livres ne paie que 2 liv. 10 sols et, par conséquent, au lieu du centième-denier, il ne paie que le 120e, mais l'infortuné ne gagne à cela que 10 sols. » Au contraire, celui qui a un traitement de 900 liv., paie 6 livres de trop et, au lieu du centième denier (9 liv.), il paie à 4 deniers pour livre le 60e (15 liv.). L'employé de 2.400 liv. paie 36 livres de trop puisque, au lieu du centième denier (24 liv.), il paie à 6 deniers par livre, le 40e (60 livres). Aussi, concluait le Procureur Syndic, « nous ne croyons pas qu'il y ait tant à se récrier contre une taxe qui impose l'employé au double de ce qu'on propose d'exiger de tous les contribuables ». (V. Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Session d'octobre 1788. — Rapport des Procureurs Syndics).

(2) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions, 20 décembre 1787.

IV. — *Moyens proposés pour remédier aux vices existant dans la répartition de la Capitation des non-taillables.*

Le rapporteur du bureau des Impositions à l'Assemblée Provinciale voyait un premier moyen de corriger en partie l'inégalité de la répartition, dans la prescription édictée par le Règlement du 5 août 1787, modifiée par l'Instruction du Roi, et qui déclare que chaque contribuable doit être taxé à la Capitation, tant à raison de sa fortune personnelle que du produit de ses offices ou emplois, selon le taux commun de la Capitation du même genre dans le Département. Dès lors, le montant de chaque chapitre des Rôles n'étant plus invariablement fixé « il serait possible de décharger le pauvre contribuable, en rejetant sur les Nobles, privilégiés et employés, partie de la Capitation qu'on leur a imposée jusqu'à présent ».

En second lieu, le rapporteur proposait, à l'exemple de ce qu'avait décidé l'Assemblée Provinciale de la Haute-Guyenne, de former les Rôles de la capitation par colonnes, suivant le taux des différents contribuables, en commençant par le taux le plus faible et en inscrivant dans la même colonne les noms de tous ceux qui sont imposés au même taux. De cette façon, ajoutait le rapporteur, « l'inégalité de la fortune de tant de personnes imposées également frappera au premier coup d'œil; on y verra avec étonnement des bourgeois aisés et même riches, à côté d'un artisan qui ne vit que du travail de ses mains. Celui-ci sera autorisé à réclamer et à se plain-

dre d'être imposé à une même somme que les riches compris dans sa colonne.

« Ce rôle rendu public pour tous les contribuables est le seul moyen de connaître, non la fortune absolue de chaque particulier, mais sa fortune relative. C'est la seule connaissance nécessaire et suffisante pour faire une imposition juste. La vérité une fois connue par ce moyen, l'inégalité disparaîtra. Le Bureau pense donc qu'il faut abandonner l'ancienne méthode qui commençait par distraire de la somme imposable celles que devaient supporter les Nobles, privilégiés, employés, etc., et, d'après cette déduction, imposait sur le reste des contribuables ce qui restait à répartir. »

Enfin, le Bureau des Impositions proposait de soulager les contribuables les plus indigents, en les faisant profiter d'économies à réaliser sur la perception de l'impôt, soit par le dédoublement des Receveurs particuliers des finances (1), soit par la suppression « d'intermédiaires coûteux » dont on ferait « remplir les fonctions d'une manière plus économique ». Il y avait bien une difficulté qui était le « remboursement des offices et surtout celui des avances dans lesquels les titulaires s'étaient constitués envers le Gouvernement. » Mais si le Roi s'engageait à rembourser ces offices, l'Assemblée Provinciale pourrait, de son côté, prendre ces avances à son propre

(1) Il y avait, en effet, dans chaque élection, deux Receveurs Particuliers des finances qui n'exerçaient leurs fonctions qu'une année sur deux. On pouvait donc, sans aucun inconvénient, supprimer l'un des deux, en obligeant l'autre à remplir ses fonctions sans interruption de service.

compte. « Des assignations sur nous-mêmes, disait le rapporteur, auraient autant et plus de valeur que celles des Receveurs généraux des finances et dans le cas où vous seriez obligés de les réaliser en argent, vous avez déjà reçu à cet égard des offres de plusieurs millions et il n'en faut pas davantage pour prouver que votre crédit naissant est déjà très solidement établi (1). »

L'Assemblée Provinciale, sur les conclusions de ce rapport, décida, comme nous l'avons vu plus haut, qu'une nouvelle répartition serait faite de la capitation roturière entre les quatre villes franches et qu'il serait dressé un état à colonnes des capitables de la Généralité suivant le taux actuel de leur capitation. La première colonne contiendrait les taxes depuis 20 sous jusqu'à trois livres ; la seconde celles depuis 3 livres jusqu'à 6 livres ; la troisième celles de 6 livres à 12 livres « et ainsi de suite progressivement jusqu'à la plus haute taxe ». De la sorte, par la publicité des Rôles et par les réclamations qui surviendront de la part de ceux qui sont taxés dans une proportion évidemment injuste, on pourra corriger en partie les vices et les inégalités de la répartition et diminuer « sur la capitation des taillables les plus indigents, une somme pareille à l'augmentation dont celle des Nobles, Privilégiés et employés sera susceptible (2) ».

Mais les mesures prescrites par cet Arrêté restèrent seulement, croyons-nous, à l'état de projets (sauf peut-

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Impositions.
(2) Ass. Prov. Arrêté du 20 décembre 1787.

être le « tableau à colonnes » suivant la progression des taxes), car nulle part dans les archives nous n'avons trouvé d'indices qui puissent faire croire que ces modifications aient été faites dans la répartition de la capitation.

Il nous reste, en terminant, à signaler un projet de réformes à introduire dans la répartition de la capitation. Ce projet, intéressant en ce sens qu'il contient le plan d'un impôt progressif sur le revenu, faisait l'objet d'un mémoire présenté à l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency.

L'auteur de ce mémoire fixait, en principe, le taux de l'impôt de chaque contribuable au centième de son revenu ; ce taux restait fixe pour les revenus de 3.000 livres et au-dessous, mais, au delà de ce chiffre, il était augmenté d'un vingtième par 1.000 livres de revenu. Seulement l'auteur n'avait pas réfléchi aux conséquences de cette progression pour les grosses fortunes et, comme le faisait remarquer le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency, d'après ce système, « le citoyen qui, pour son malheur, aurait deux millions de rentes, devrait annuellement pour sa capitation deux millions vingt mille livres, c'est-à-dire tout son revenu, et 20.000 livres en plus. Le possesseur de 5 millions de rente devrait 251 pour cent et 251 pour cent ferait justement 12 millions 500.000 livres qu'il serait plus que malaisé d'acquitter avec cinq millions (1) ».

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. — Rapport des Procureurs Syndics.

Le Procureur Syndic rejetait donc ce système, mais toutefois, il estimait que « s'il est convenable d'établir jusqu'à un degré marqué une proportion ascendante à raison du superflu que doit laisser un revenu plus fort, il nous semble qu'on doit en établir une décroissante à raison de l'insuffisance d'un revenu trop modique.

« Nous croyons, ajoutait-il, que tous ceux qui, par des ressources connues ou par un revenu certain, ne sont pas en état d'acquitter trois livres de capitation, ne devraient rien payer du tout.

« L'opération serait facile, la justice ne serait pas blessée... le déficit qui pourrait en résulter serait rejeté sur les autres taux sans y occasionner une augmentation sensible... Il est si doux de tenter des réformes quand le pauvre est appelé à en recueillir le fruit ; celle-ci nous paraît si aisée à effectuer que nous croyons qu'on ne saurait la rendre trop prompte. »

Les conclusions du Pocureur Syndic furent adoptées par l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency qui décida de s'entendre avec les Officiers Municipaux d'Orléans « pour calculer la possibilité et les moyens de libérer de la capitation tous les habitants qui, sans revenu certain et sans état fixe et notoirement connu pour présenter des ressources assurées, ne peuvent aujourd'hui être taxés à trois livres ou au moins à 40 sols de capitation (1) ».

Nous ignorons si des pourparlers furent engagés à

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Session d'octobre 1788. V. Rapport des Procureurs Syndics et l'Arrêté de l'Ass. de Dép. sur ce rapport.

ce sujet avec les Officiers Municipaux de la Ville d'Orléans ; mais ce qu'il y a de certain, c'est que ce projet ne fut pas mis à exécution. D'ailleurs la réunion alors prochaine des états généraux devait rendre inutiles ces tentatives de réformes.

§ 3.

Les Vingtièmes.

I. — *Généralités.*

Les « deux Vingtièmes et quatre sous pour livres du premier » qui, comme la Capitation non-taillable, étaient un véritable impôt sur le revenu, portaient en principe sur tous les contribuables sans aucune exception.

Ils se montaient en principe, comme leur nom l'indique, aux deux Vingtièmes du produit net ou revenu d'un capital ou d'un bien quelconque, augmenté de 4 sous pour livre du premier Vingtième.

Ils se divisaient en trois catégories, suivant la nature du capital imposé :

I. Les Vingtièmes des biens-fonds.
II. Les Vingtièmes d'Industrie.
III. Les Vingtièmes des offices et droits.

Les Vingtièmes des biens-fonds se montaient en 1787 à la somme de 1.812.748 livres.

Les Vingtièmes d'Industrie s'élevaient à la somme de 61.979 livres.

Et les Vingtièmes des Offices et droits à celle de 24.930 livres.

Soit, au total, pour les trois catégories de Vingtièmes, la somme de 1.900.000 livres (1).

Les Vingtièmes n'étaient pas, comme la Capitation non-taillable, un impôt de répartition, c'est-à-dire un impôt dont le montant total est fixé au préalable à un chiffre déterminé que doit forcément produire l'impôt. Dans la Capitation c'est le montant de l'impôt qui est invariable et par suite les revenus des contribuables se modifiant, le chiffre de leur impôt, le tant pour cent prélevé sur leur revenu, doit aussi se modifier pour que le montant total de l'imposition atteigne le chiffre fixé. Au contraire, pour les Vingtièmes, c'est le tant pour cent prélevé sur le revenu qui est invariable et, par suite, ce revenu se modifiant, le total des impôts de chaque contribuable varie d'une année à l'autre ; aussi le montant total des Vingtièmes ne s'élève pas à un chiffre invariable, puisqu'il n'est que la somme de tant pour cent prélevés sur les revenus de chacun, revenus essentiellement variables.

Le montant des Vingtièmes n'était pas toutefois exactement proportionnel aux deux Vingtièmes (et quatre sous pour livre du premier) du revenu des contribuables. D'abord, comme tout impôt sur le revenu, il ne pouvait pas atteindre une rigueur mathématique, car il est impossible de fixer avec une précision parfaite le revenu de chacun. De plus, à supposer qu'on parvienne

(1) Ass. Prov. — Rapport des Procureurs Syndics.

à atteindre cette précision, il faudrait encore, pour que l'impôt réponde à tout moment à la quotité fixée, que l'évaluation des revenus soit renouvelée à des intervalles très rapprochés, au moins tous les ans. Or ce n'était pas le cas pour les Vingtièmes : l'évaluation des revenus avait été faite une fois pour toutes au moment de l'établissement de l'impôt et c'est sur cette évaluation que l'impôt de chaque contribuable était fixé jusqu'à nouvel ordre. Puis, chaque année, on procédait à une nouvelle évaluation des revenus des contribuables, dans un certain nombre de Paroisses, et les contribuables de ces Paroisses dites « *Paroisses vérifiées* » payaient leur impôt d'après cette « vérification », c'est-à-dire d'après cette nouvelle évaluation de leurs revenus, et non plus, comme des contribuables des Paroisses non encore vérifiées, d'après l'évaluation primitive faite au moment de l'établissement de l'impôt. Généralement, cette « vérification » n'était pas regardée comme une faveur par les Paroisses et c'est compréhensible, les revenus tendant d'une part à s'accroître, les besoins et les exigences du fisc, d'autre part, augmentant chaque année, on avait tout intérêt à payer l'impôt d'après l'évaluation ancienne.

D'ailleurs, l'ordre de ces vérifications n'était soumis à aucune règle et le nombre des Paroisses à vérifier chaque année variait tous les ans et semblait dépendre exclusivement du zèle et du bon vouloir des agents chargés de faire les vérifications.

Voici, d'après le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, les Paroisses qui, depuis l'an-

née 1772 jusqu'à l'année 1782, ont été vérifiées pour les Vingtièmes dans la Généralité d'Orléans :

Etat du nombre des Vérifications qui ont été faites sur l'imposition des Vingtièmes de la Généralité d'Orléans

ELECTIONS	Nombre de villes et paroisses de l'élection	ANNÉES											Total par élection
		1772	1773	1774	1775	1776	1777	1778	1779	1780	1781	1782	
Orléans....	121		6	17	7		4	8	21	1	5	7	76
Beaugency.	52	7	2	9			20	2					51
Blois......	76		3	12	18	3	7	12	13	1	2	2	73
Chartres...	219	14	11	15	18	4	12	11	18	11	2	3	119
Châteaudun	145	13	15	23	24		13	6	14	5		12	125
Clamecy...	67	12	15	22								1	50
Dourdan...	65	2	12	27	21	1	1						64
Gien.......	73		2	11	14	6	8	6	2	5	5	3	62
Montargis..	85		6	9	33	4	10	11	9		1	1	84
Pithiviers..	83		9	4	1	3	5	22	10	6	4	4	68
Romorantin	76				24	3	14	15	6	2	7	4	75
Vendôme..	85		7	14	22	2	11	16	8	3	2		85
Totaux...	1.147	48	88	163	193	26	105	109	101	34	28	37	932

Ainsi, dans les 1.147 Paroisses de la Généralité d'Orléans, 932 Paroisses avaient été vérifiées dans l'espace de 10 années, de 1772 à 1782. Le résultat de ces vérifications a été d'augmenter le montant des Vingtièmes dans les proportions suivantes indiquées par ce tableau, que nous empruntons au rapport présenté par les Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale :

ÉTAT ou RELEVÉ du Montant de l'Imposition des Vingtièmes et Sous pour livre des Biens Fonds, de l'Industrie, et des Offices et Droits de la Généralité d'Orléans depuis et à compter de l'année 1772 jusques et compris 1787

ANNÉES	IMPOSITION DES BIENS-FONDS			IMPOSITION de l'INDUSTRIE			IMPOSITION DES OFFICES ET DROITS			TOTAL GÉNÉRAL	Différence au total pour chaque année par comparaison avec la précédente.	
	Vingtièmes	4 sous pour livre du premier	Total	Vingtièmes	4 sous pour livre du premier	Total	Vingtièmes	4 sous pour livre du premier	Total		Augmentation	Diminution
1772	1.326.206	132.620	1.458.826	61.440	6.144	67.584	24.369	2.459	26.829	1.553.240	75.252	
1773	1.413.328	141.332	1.554.660	61.290	6.129	67.419	24.244	2.447	26.691	1.648.771	95.531	
1774	1.446.510	144.651	1.591.161	64.065	6.466	70.471	24.145	2.437	26.582	1.688.215	39.443	
1775	1.473.961	147.396	1.621.357	63.939	6.393	70.333	24.210	2.443	26.654	1.718.215	30.130	
1776	1 538.251	153.825	1.692.076	63.822	6.382	70.204	24.469	2.469	26.938	1.789.220	70.874	
1777	1.553.734	155.373	1.709.107	63.022	6.302	69.324	23.847	2.407	26.254	1.804.687	15.467	
1778	1.553.708	155.370	1.709.079	56.426	5.642	62.568	23.644	2.385	26.030	1.797.178		7.509
1779	1.580.447	158.044	1.738.491	56.378	5.637	62.015	23.638	2 384	26.023	1.826.530	29.352	
1780	1.606.248	160.624	1.766.872	56 381	5.638	62.019	22.656	2.286	24.943	1.853.835	27.305	
1781	1.619.223	161.922	1.781.145	56.377	5.637	62.014	22.618	2.282	24.900	1.868.061	14.225	
1782	1.635.971	163.397	1.799.568	56.382	5.638	62.020	23.174	2.338	25.513	1.887.101	19.039	
1783	2.458.158	163.877	2.622.036	56.333	5.633	61.966	23.192	2.340	25.532	2.709.535	822 433	
1784	2.459.107	163.940	2.623.048	56.311	5.631	61.942	23.159	2.337	25.497	2.710.487	952	
1785	2.459.248	163.949	2.623.198	56.323	5.632	61.955	22.654	2.286	24.941	2.710.094		393
1786	2.460.783	164.052	2.624.835	56.321	5.632	61 953	22.650	2.286	24.936	2.711.725	1.630	
1787	1.647.949	164.794	1.812.743	56.345	5.634	61.979	22.644	2.285	24.939	1.899.653		812.072

OBSERVATIONS

On a compris, dans les colonnes de l'imposition des Offices et Droits, les Vingtièmes des Octrois et des Revenus patrimoniaux qui précédemment à 1776 étaient imposés par des Rôles particuliers.

Les Vingtièmes de 1778 comparés à ceux de 1777 présentent une diminution totale de 7.509 livres.: elle tombe pour 7.256 livres sur les Vingtièmes d'Industrie et a été occasionnée par la suppression de cette imposition dans les bourgs et villages, ordonnée par l'Article X de l'arrêt du Conseil du 2 novembre 1777.

C'est également à l'établissément du troisième Vingtième créé par l'édit de juillet 1782 et à sa cessation qu'il faut rapporter l'augmentation qui a eu lieu pour 1783 et la diminution qui est présentée pour 1787.

Comme on le voit par ce tableau, les augmentations annuelles du montant des Vingtièmes depuis 1772 (compris) jusques et y compris 1782 s'élèvent ensemble à 416.618 livres (415.000 en chiffres ronds, dit le Procureur Syndic) mais il faut en déduire les 7.509 livres de diminution pour l'année 1778 ; ce qui fait que l'augmentation réelle réalisée en 1782 était de 408.109 livres, soit environ 400.000 livres.

Cette augmentation porte, comme on peut le voir également, uniquement sur les Vingtièmes des biens-fonds, et par contre, on peut constater en 1787, par rapport à l'année 1772, une diminution de 5.605 livres (1) sur les Vingtièmes d'industrie et de 1.899 livres sur les Vingtièmes des Offices et Droits.

Toutefois, le résultat de cette augmentation n'avait pas été de rendre le fardeau de l'imposition intolérable et les Vingtièmes sont peut-être l'impôt qui a suscité le moins de critiques à l'Assemblée Provinciale et dans les Assemblées de Département. C'est qu'en effet, croyons-nous, l'impôt était loin, en fait, de prélever sur les contribuables les deux Vingtièmes de leurs revenus, même après les vérifications nouvelles dont ces revenus avaient pu être l'objet. D'ailleurs le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale semble le laisser entendre dans le passage où il déclare que « les principes d'après lesquels on a formé l'assiette, sont d'une modération qui fait autant d'honneur à M. l'In-

(1) Cette diminution provient de la suppression des Vingtièmes d'industrie dans les Bourgs et Villages (V. tableau cidessus, colonne des observations).

tendant qui les a ordonnés qu'à M. le Directeur (1) qui les a mis à exécution (2). »

La répartition des Vingtièmes, telle qu'elle existait en 1787, n'a pas fait non plus l'objet de critiques notables, si ce n'est à l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. Mais cette critique, pour être isolée, n'en fut pas moins très vive comme on en peut juger par le passage suivant emprunté au rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de ce Département.

« Nous n'avons pu savoir, dit-il, combien de villes de la Généralité sont assujetties » aux Vingtièmes d'Industrie se montant pour toute la Province à 61.979 livres, « mais comment peut-il être juste que la contribution de notre Département soit le sixième de la totalité ? Est-il naturel qu'une ville aussi dépeuplée que celle de Chartres, dont le commerce est si faible, qui a perdu toutes ses manufactures, paie à elle seule le dixième de l'impôt de toute la Province ? Si la ville d'Orléans, dont la population est si considérable, qui fait à elle seule plus d'affaires que toutes les autres villes de la Généralité, enfin dont le commerce est dix fois plus étendu que le nôtre était imposée dans la même proportion, elle paierait à elle seule plus que la totalité de l'imposition pour toute la Province... Le tableau des impositions que l'Assemblée Provinciale de Rouen a consigné dans son procès-verbal porte cette imposition pour la ville de Rouen à 6.032 livres... Vous verrez dans les Procès-Verbaux

(1) Le Directeur des Vingtièmes.
(2) Ass. Prov. — Rapport des Procureurs Syndics.

de l'Assemblée Provinciale du Berry que le Vingtième d'industrie pour toute cette Province ne s'élève qu'à 5.654 livres... Comment une petite ville telle que la nôtre peut-elle payer 6.054 livres tandis qu'une Province entière est soumise à une imposition plus faible, tandis que Rouen, une des villes les plus commerçantes de l'Europe, soit par ses affaires maritimes, soit par ses immenses manufactures, ne paie que 6.032 livres... On doit actuellement être peu étonné de la décadence de cette ville, de l'émigration de la jeunesse qui se destine au commerce ; on ne doit plus se demander pourquoi il est à présent presque anéanti (1) ».

Evidemment, la comparaison que le Procureur Syndic fait au sujet des Vingtièmes de Chartres et ceux de la Province du Berry et de la ville de Rouen montre qu'il y avait dans cette imposition autant d'arbitraire et d'inégalité que dans les autres. Mais comme cette plainte est isolée, et comme nous ne savons quelle réponse lui fut faite, nous ne pouvons pas généraliser et arguer de ce fait unique pour le reste de la Province. D'autant que la phrase que nous avons citée du rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale semble indiquer que, somme toute, les Vingtièmes étaient, dans la Généralité d'Orléans, une imposition à peu près supportable.

(1) **Assemblée de Chartres et Dourdan. — Rapport des Procureurs Syndics.**

II. — *L'Abonnement des Vingtièmes. — Arrêtés de l'Assemblée Provinciale et Délibérations des Assemblées de Département à ce sujet.*

Nous avons vu qu'en 1787 le montant des Vingtièmes s'élevait à une somme totale d'environ 1.900.000 livres. Cette année-là, intervint un Edit en date du mois de Septembre 1787 qui apportait des modifications assez importantes dans l'assiette de cette imposition.

En effet l'Edit de 1749, qui avait établi les Vingtièmes, avait soumis à cette imposition, tous les biens-fonds sans aucune exception ; même « les Apanages des Princes et les Domaines engagés (1) » y étaient assujettis. Mais, postérieurement et par des actes d'administration, certains particuliers, par des sortes d'abonnements, s'étaient affranchis de l'acquittement de l'impôt ; de plus, les apanages des Princes en avaient été également affranchis. Aussi, par cet Edit de 1787, les circonstances « exigeant un supplément de recettes (2) », le Roi avait reconnu que l'imposition des Vingtièmes, « perçue d'une manière uniforme, offrait un moyen d'autant plus juste de se les procurer que ce moyen ne ferait que rétablir la proportion de l'imposition, à l'égard de ceux des propriétaires qui ne l'acquittaient qu'incomplètement sans qu'il en résulte pour ceux qui payaient exactement les Vingtièmes et 4 sols pour livre du premier Vingtième

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais.

(2) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais.

de leurs revenus, aucune espèce d'augmentation (1) ». L'Edit de septembre 1787, disait l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale, ne contient, en fait de dispositions nouvelles, « que celles qui assujettissent à l'impôt des Vingtièmes, le domaine même de la Couronne » et ne fait, par ailleurs, que faire « cesser les exceptions qui se sont introduites à l'égard de quelques propriétaires ». Les seuls biens qui, aux termes de l'Edit de 1787, ne devaient pas être assujettis à l'impôt, étaient les biens du clergé, « Les détails mis sous les yeux de Sa Majesté l'ayant convaincue que la forme de répartition adoptée quant à présent par le clergé, pour celle du Don Gratuit, était avantageuse aux Curés et Ecclésiastiques pauvres, Sa Majesté a jugé, dans sa sagesse, de ne point ôter à ce premier Corps de l'Etat ses formes anciennes (1) ». Toutefois les biens du clergé devaient être portés sur les Rôles des Vingtièmes, mais seulement pour mémoire et afin « qu'on puisse connaître la juste proportion de ce que ces biens pourraient payer, à raison de leurs revenus, par comparaison avec les autres propriétés foncières du Royaume, y compris ceux du propre domaine de Sa Majesté ».

Telles étaient les modifications apportées à l'assiette de l'impôt par l'Edit de 1787.

De plus, aux termes de cet Edit, le Roi offrait à celles des Provinces du Royaume qui le désireraient, « les avantages qu'elles pourraient apercevoir dans une fixation déterminée de cette imposition », c'est-à-dire,

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale.

l'abonnement de leurs Vingtièmes. Mais le Roi déclarait qu'il n'accorderait le bénéfice de l'abonnement qu'à celles des Provinces « dont les offres seraient relatives à leurs véritables facultés et correspondraient à la somme que le Roi retirerait de l'Imposition s'il jugeait à propos de la faire percevoir en exécution de ses ordres (1) ». Or, d'après l'examen des différents états et des Rôles de 1757, et 1787, et en s'appuyant sur les renseignements et les évaluations « les plus exactes mais les plus modérées », les Vingtièmes de la Généralité d'Orléans ont été estimés devoir produire au moins la somme de 2 millions 970.000 livres « sauf à tenir compte de celle de 420.000 livres qui a paru pouvoir être à la charge des biens ecclésiastiques (1) ». Si donc l'Assemblée Provinciale désirait obtenir l'abonnement de ses Vingtièmes, elle devait faire parvenir son vœu au Conseil du Roi, par l'intermédiaire de l'Intendant et en y ajoutant « tels mémoires et calculs qu'elle croirait devoir présenter à l'effet d'obtenir une modération sur la somme annoncée (2) ».

Dans le cas, au contraire, où l'Assemblée Provinciale ne se déterminerait pas à solliciter l'abonnement des Vingtièmes, le Roi donnait les plus complètes assurances que les Rôles seraient faits dans la manière accoutumée et qu'il serait pris « les précautions les plus positives :

« 1° Pour que les cotes qui ont été réglées par l'effet des

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale.
(2) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale.

vérifications générales faites avant 1787 ne puissent être augmentées pendant la durée des vingt années postérieures à celle dans laquelle chacune desdites vérifications générales aurait été mise en recouvrement.

« 2° Pour que les propriétaires dont les taxes se trouveraient dans le cas d'être augmentées ne soient en aucun cas imposés au delà des deux Vingtièmes et quatre sous pour livre du premier de leurs revenus effectifs, aux déductions portées par les lois et Règlements (1). »

La question se posait donc, devant l'Assemblée Provinciale, de décider si l'abonnement des Vingtièmes était ou non avantageux pour la Province et quel était le chiffre que l'Assemblée devait proposer au Roi pour cet abonnement.

Une Commission spéciale, dite « Commission des Vingtièmes (2) », fut nommée par l'Assemblée Provinciale pour l'examen de cette question et le rapport de cette Commission fut déposé à la séance du 30 novembre 1787.

Le rapport concluait nettement en faveur de l'abonnement.

L'imposition des Vingtièmes, disait ce rapport, établie en 1710, mais qui alors dura peu de temps, fut rétablie et abolie tour à tour jusqu'en 1733 et fut dans l'Edit de cette dernière année fixée « au dixième juste des biens,

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale.

(2) Cette Commission était composée de l'Evêque de Chartres, l'abbé de Cézarges, l'abbé Louis, l'abbé de Sieyès, le Comte de Rochambeau, le Barillon de Morangis, le Vicomte de Toulongeon; Montboissier, Gastellier, Boutet, Petit de Chastenay; de l'Arche; Petit de Vaujeutin; Brillard.

en déduisant les réparations ». A cette époque, l'impôt répondait donc, du moins en principe, à sa dénomination. Il en fut de même dans les Edits de 1741, 1742, 1749, 1756 qui, tous, admettent de nouvelles déclarations et qui ne s'opposent pas aux vérifications.

Au contraire, l'enregistrement d'un second Edit de 1763, ainsi que celui de l'Edit de 1767 « porte textuellement que les cotes ne pourront changer ; les poursuites extraordinaires sont ordonnées » contre ceux qui contreviendraient à cette disposition.

On rencontre les mêmes principes dans l'Edit de 1771; mais dans celui de 1778, les principes commencent à fléchir et au lieu d'ordonner des poursuites extraordinaires contre les agents qui feraient de nouvelles vérifications des cotes, l'enregistrement de ce dernier Edit annonce seulement: « sans approbation des vérifications », ce qui n'est pas « une défense ou une opposition suffisante pour en imposer à la fiscalité ».

L'Edit de 1787 n'est pas plus rassurant pour les contribuables. car le Parlement n'a pas dit positivement comme l'Edit de 1767 « que les cotes ne varieraient pas et qu'il poursuivrait extraordinairement ceux qui contreviendraient à sa défense ».

Donc, concluait le rapporteur, « aux termes de l'Edit et de l'Enregistrement, la perception de l'impôt est changée ; donc elle est la juste proportion du revenu effectif ; donc, enfin, il ne reste d'autre parti que celui de chercher à l'éviter par un abonnement (1) ».

(1) Ce qui prouve bien ce que nous avancions quand nous disions qu'en fait, l'impôt était loin de s'élever aux deux Vingtièmes effectifs des revenus des contribuables.

Cet abonnement, l'Assemblée Provinciale est-elle compétente pour le solliciter du Roi ?

« Il est difficile de répondre que non. Tout homme pourrait abonner son fardeau et une Province entière assemblée n'en aurait pas la compétence. Sans cela, vous ne seriez que des asseyeurs d'impôts, des êtres passifs remplissant mécaniquement pour ainsi dire la tâche qui leur est donnée. Le Roi n'a pas voulu que vous fussiez uniquement les artisans de la répartition. Sa Majesté en la confiant à vos soins pour la perfectionner n'a mis aucun terme aux nouvelles combinaisons que vous inspireront l'amour du Bien public et les intérêts de vos concitoyens (1). »

Cela posé, l'abonnement est-il une opération utile et avantageuse pour la Province ?

Sans aucun doute, répondait le Rapporteur, car l'abonnement en donnant à l'Assemblée Provinciale l'administration des Vingtièmes, lui permet d'écarter l'arbitraire et les injustices. « L'abonnement, en effet, est une protection pour le malheureux en même temps qu'il est un frein pour le riche. Vous écarterez cette fréquente inquisition qui ne se repose jamais, tout ce système de vérifications qui ne s'arrêtent que devant les grands domaines et devant ceux à qui ils appartiennent. C'est votre justice et votre bienveillance qui s'adresseront à ceux qui croyaient être à l'abri de la loi parce qu'ils l'avaient éludée ; c'est par vous qu'ils apprendront qu'il n'y a plus

(1) Ass. Provinciale. Séance du 30 novembre 1787. (Rapport de la Commission des Vingtièmes.)

de dispenses et d'exceptions et que s'il en restait encore, vous ne les destineriez qu'à ceux en faveur desquels il n'y en a jamais eu. »

De plus l'abonnement est « le seul moyen de rendre fixe un impôt qui, de fait ou de droit, a toujours été graduel ». Les Provinces qui sont déjà abonnées « ont reposé trente ans à l'abri de leur premier contrat et cela, tandis que le reste du Royaume était exposé à de nouvelles demandes et épuisé par les besoins de la guerre. »

Par contre, que résulterait-il pour la Province, si l'Assemblée Provinciale ne veut pas se déterminer à solliciter l'abonnement de ses Vingtièmes? Le résultat, ce sera « que de nouveaux Rôles vont être arrêtés tous les six mois. La masse totale de l'impôt sera augmentée au moins de 650.000 livres. Elle sera répartie par ceux qui sont occupés depuis vingt ans à sonder les forces de la Généralité. Ils n'ont d'autres mérites à prétendre de leurs travaux que de surpasser l'espérance du trésor royal, aussi vous pouvez juger de leurs efforts. Il leur était, dit-on, défendu par la loi de vérifier les Paroisses et depuis 1771, 932 ont été vérifiées. L'impôt devait être fixe : Depuis cette époque, il est augmenté de 400.000 livres. Aujourd'hui que leurs opérations vont être affranchies et encouragées par la loi, nous n'osons vous les faire envisager (1) ».

Conformément aux conclusions de sa Commission, l'Assemblée Provinciale décida, dans la séance du 30 no-

(1) Ass. Provinciale. — Rapport de la Commission des Vingtièmes (Séance du 30 novembre 1787).

vembre 1787, de solliciter du Roi l'abonnement des Vingtièmes. Mais estimant toutefois que le chiffre proposé par le Roi, chiffre excédant de 650.000 livres le montant des Vingtièmes perçus en 1787, était exagéré, elle décida « de supplier Sa Majesté de vouloir bien se contenter de 2.300.000 livres excédant de 400.000 livres l'imposition actuelle des Vingtièmes, non compris la somme de 420.000 livres (1) que Sa Majesté déclare accepter pour mémoire », vu que l'Assemblée Provinciale « ne pouvait en aucun cas offrir, au-dessus de l'imposition actuelle de la Généralité, d'autres sommes que celles dont les domaines nouvellement assujettis à l'impôt pouvaient être susceptibles (2) ».

L'Assemblée Provinciale mettait encore certaines conditions à l'acceptation de l'abonnement offert par le Roi. Elle demandait en premier lieu au Roi « de vouloir bien abandonner entièrement à l'Assemblée Provinciale cette branche d'administration, afin qu'elle se livre à des économies de perception sans lesquelles il lui serait même impossible d'offrir ces quatre cent mille livres de plus ». Elle demandait également au Roi de faire rendre un Arrêt du Conseil annulant tous les abonnements particuliers « sans distinction de personnes » et de promettre qu'à l'expiration du deuxième Vingtième, l'abonnement

(1) Ces 420.000 livres étaient le montant auquel étaient supposés devoir monter les Vingtièmes des biens du clergé, s'ils avaient été imposés sur ces biens suivant le taux commun. Mais, comme en fait ces biens étaient affranchis des Vingtièmes, cette somme était simplement portée pour mémoire.

(2) Ass. Provinciale. Arrêt du 30 novembre 1787.

serait diminué de la somme correspondante à cet impôt Enfin l'Assemblée Provinciale demandait qu'on lui accorde « la garantie absolue des dispositions de l'Edit de septembre 1787 et notamment de celles qui concernent les domaines et apanages, et en cas de retard dans le paiement des impositions assises sur lesdits objets, la permission de les porter pour mémoire (1) ».

Le Contrôleur général, dans sa réponse aux demandes de l'Assemblée Provinciale, faisait quelques concessions que nous ne connaissons pas exactement, mais toujours est-il que l'Assemblée Provinciale trouva insuffisantes les nouvelles propositions qui lui étaient faites, puisque, le 17 décembre 1787, elle prit un nouvel Arrêté aux termes duquel elle déclarait « qu'elle n'avait pu se déterminer à offrir une augmentation de 400.000 livres qu'avec l'espoir d'en trouver le dédommagement dans la nouvelle matière imposable (2) et dans les économies sur la per-

(1) En demandant la permission de porter seulement « pour mémoire » l'imposition de ces biens, en cas de non paiement, l'Assemblée faisait preuve de prévoyance. Il était à craindre, en effet, que son autorité n'ait pas un pouvoir absolu à l'égard des propriétaires de ces biens, propriétaires qui étaient, pour la plupart, des princes de sang royal qui peut-être refuseraient de payer l'impôt. Mais, grâce à l'autorisation de porter, en cas de non paiement, l'imposition de ces biens seulement pour mémoire, l'Assemblée Provinciale s'évitait l'obligation, où elle aurait été dans le cas contraire, d'augmenter d'autant l'impôt des autres contribuables.

(2) Cette nouvelle matière imposable (d'après le Rapport de la Commission des Vingtièmes) était dans la Généralité d'Orléans : les Domaines du Roi, Rambouillet, Chambord ; les Domaines et apanages de Monsieur, les Domaines et apanages du Comte d'Artois, « Malthe », 8 villes qui n'avaient pas été véri-

ception et sur la recette... Qu'elle avait porté tout de suite au vrai l'estimation de ses moyens et qu'il lui serait impossible de rien offrir au delà de 2.300.000 livres (1) ».

Le Pouvoir central, voyant l'Assemblée si ferme, cessa de la marchander davantage et le 21 décembre 1787 le Président donnait lecture d'une lettre du Contrôleur général, lettre annonçant que le Roi accordait à la Province de l'Orléanais l'abonnement des Vingtièmes ; « que l'Arrêt d'abonnement serait rendu conformément au vœu de l'Assemblée Provinciale et que Sa Majesté était satisfaite des preuves que l'Assemblée lui avait données en cette circonstance du zèle dont elle était animée pour le bien de son service ». A la réception de cette lettre, l'Assemblée Provinciale, « pénétrée de respect, de re-

fiées ; 215 Paroisses qui n'avaient pas non plus été vérifiées. Enfin, « grand nombre de décisions du Conseil qui fixent l'impôt de différentes terres et qui se trouvaient annulées », permettaient, par le fait de cette annulation, d'imposer encore un certain nombre de biens.

(1) A propos de cet Arrêté, il se produisit, à l'Assemblée Provinciale, un incident qui montre à quel point le clergé était jaloux de ses prérogatives, spécialement en matière d'imposition. On lit, en effet, dans le Procès-Verbal, à la suite de cet Arrêté :

« Messieurs de l'Ordre du Clergé ont ajouté au précédent Arrêté les réserves suivantes :

« Comme dans quelques expressions présentées par M. le Commissaire du Roi et dans quelques opérations relatives, soit à l'abonnement, soit à la perception des Vingtièmes de la Généralité, on pourrait tirer des inductions contraires aux droits et formes du clergé, lesdits membres de l'Assemblée ont cru devoir faire, à la suite de la présente délibération, et consigner

connaissance et d'amour envers Sa Majesté », arrêta de supplier « très humblement » le Roi de vouloir bien, dans l'Arrêt d'abonnement, prendre pour bases ses délibérations du 30 novembre et du 17 décembre ; enfin, « considérant que l'abonnement des Vingtièmes était purement administratif », l'Assemblée décidait qu'elle ne solliciterait pas de lettres patentes (1).

au Procès-Verbal toutes les réserves nécessaires au maintien et à la conservation desdits droits et formes.

« L'Assemblée a reçu ces réserves comme une trace des anciens privilèges de la Nation. »

Ces « opérations » auxquelles il est fait allusion dans ce passage, c'était de porter, ne fût-ce que « pour mémoire », les biens du clergé, sur les Rôles de l'imposition des Vingtièmes.

(1) Encouragée par ce succès, l'Assemblée Provinciale résolut de porter plus loin ses demandes et de solliciter du Roi, non plus seulement l'abonnement des Vingtièmes, mais aussi l'abonnement de toutes les impositions de la Généralité. En conséquence de cette résolution, l'Assemblée arrêta que « la Commission Intermédiaire serait spécialement chargée de travailler à un mémoire pour mettre aux pieds de Sa Majesté la respectueuse demande de l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais et pour obtenir de ses bontés, la précieuse faveur d'un abonnement général de toutes les impositions directes de la Province, revêtu de toutes les formes légales et à la hauteur du versement actuel au Trésor royal, ainsi que la répartition, la perception et la recette desdites impositions, comme le moyen le plus simple et le plus efficace d'être utile à la Province, de soulager les contribuables et de remplir le vœu le plus ardent et le plus digne du cœur de Sa Majesté. »

Mais comme l'Assemblée Provinciale ne fut pas convoquée l'année suivante ce mémoire dont la Commission Intermédiaire était chargée, n'eut pas à être déposé et il est même très probable qu'il ne fut jamais dressé par la Commission Intermédiaire.

L'annonce que l'Assemblée Provinciale avait sollicité et obtenu du Roi l'abonnement des Vingtièmes de la Généralité ne fut pas très favorablement accueillie par l'opinion publique, si l'on en juge du moins par les discussions qui s'élevèrent à ce sujet dans les différentes Assemblées de Département.

La critique la plus vive et aussi la plus complète des motifs qui avaient incité l'Assemblée Provinciale à solliciter l'abonnement des Vingtièmes a été faite à l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Le rapport présenté par les Procureurs Syndics à cette Assemblée contient la réfutation point par point de l'argumentation de la Commission des Vingtièmes à l'Assemblée Provinciale. Celle-ci prétendait qu'en droit l'Assemblée Provinciale avait le pouvoir de contracter l'abonnement au nom de la Province et qu'en fait cet abonnement était avantageux pour la Province. Le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency prétendait au contraire que l'Assemblée Provinciale n'avait pas en droit qualité pour contracter, au nom de la Province, l'abonnement des Vingtièmes et que par suite l'abonnement obtenu dans ces conditions par l'Assemblée Provinciale était nul de plein droit. Il prétendait prouver en second lieu que les conditions, dans lesquelles cet abonnement avait été obtenu, causait le plus grave préjudice aux intérêts de la Province.

Il était, en premier lieu, évident, d'après lui, que l'Assemblée Provinciale n'avait pas qualité pour contracter au nom de la Province. En effet, pour lui, les seules attributions des « administrations nouvellement créées »,

c'est « l'assiette et la répartition des impôts, les travaux des routes et, en un mot, tout ce qui, avant leur création, se faisait, sous l'autorité du Roi et du Conseil, par les Commissaires Départis, mais rien de plus. Lors donc que la Province, usant de la faculté qui lui est accordée, a choisi elle-même les dépositaires de l'autorité qui l'administrent a-t-elle entendu, a-t-elle pu entendre faire de ces administrateurs adoptés par le Souverain, ses propres représentants, des mandataires chargés de traiter en son nom, de contracter, de s'obliger pour elle ? C'est ce qu'on ne peut raisonnablement soutenir, tant qu'on ne soutiendra pas en même temps que toutes ces prérogatives appartiennent aux Intendants. Or, nous ne craignons pas qu'on hasarde une pareille assertion.

« L'Assemblée Provinciale n'est donc pas l'Assemblée de la Province, ce n'est pas là l'objet de son institution. Destinée à représenter le Souverain dans les actes d'administration qui concernent la Province, elle n'est point du tout appelée à représenter la Province vis-à-vis du Souverain. Il lui fallait, pour cette nouvelle fonction, un mandat, qui lui manque, qu'aucune loi ne pouvait suppléer et tant qu'elle ne l'aura pas, le changement opéré dans la manière de choisir les administrateurs n'en apporte aucun dans la nature de leurs pouvoirs »...

,,... « En députant aux Etats (1), qui, de tout temps, en vertu de Capitulations faites par cette Province, sont ses agents, ses mandataires généraux, chaque corps, chaque

(1) Les Etats Provinciaux qu'il ne faut pas confondre avec les Assemblées Provinciales.

individu sait qu'il transmet à ses députés le pouvoir de le représenter et que, par le seul acte de leur nomination, ces députés, collectivement appelés à représenter la Province, deviennent habiles à traiter pour elle, à défendre ses droits, à décider de ses charges, mais les Assemblées Provinciales ne sont pas des Etats Provinciaux; elles ne sont pas la Province ; elles sont incapables de la représenter en rien sans un mandat particulier de chaque partie. Il n'y a donc aucune parité dans les espèces ni, par conséquent, aucune induction à tirer de l'une en faveur de l'autre (1). »

Donc l'Assemblée Provinciale n'avait pas qualité pour contracter au sujet de l'abonnement des Vingtièmes. Donc, aussi, les Assemblées de Département n'avaient pas le droit d'exécuter cet abonnement « sans l'aveu de ceux pour lesquels il avait été fait ». C'est ce que le Bureau Intermédiaire du Département a notifié à la Commission Intermédiaire, par lettre en date du 29 décembre 1787. Or, « cette lettre a été présentée comme le stigmate de l'insubordination et de la révolte ; un mois entier, pendant lequel elle est restée sans réponse, a été employé à la communiquer aux Ministres, à en peser tous les termes ». La Commission Intermédiaire a répondu « que l'Assemblée Provinciale n'avait besoin de l'autorisation de personne pour contracter ; qu'elle n'avait besoin de la ratification de personne pour valider son contrat. » Sans doute, les Assemblées de Département

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. — Rapport des Procureurs Syndics (Vingtièmes).

« sont appelées à partager les travaux de l'Assemblée Provinciale en opérant sous ses ordres, et point du tout à les contrarier ». Mais, si l'Assemblée Provinciale a visiblement excédé sa mission, « elle ne peut forcer les Départements à reconnaître la validité de ce qu'elle a fait », elle « ne peut les astreindre à en procurer l'exécution » car, dans ce cas, l'Assemblée Provinciale « rentre dans la classe commune de quiconque qui, ayant agi pour un autre sans son aveu, voit ses opérations dépendre de son acceptation ou de son refus » et cette extension illégale que l'Assemblée Provinciale donne à ses pouvoirs « autorise, disons mieux, nécessite notre résistance parce qu'elle devient la sauvegarde des citoyens... Si rien ne forçait l'Assemblée Provinciale à agir, tout nous oblige à lui refuser notre consentement ; vous deviendriez coupables envers la Patrie, vous trahiriez ses intérêts en exécutant ce que vous savez qui excède les bornes de votre mission. ».

Et qu'on ne dise pas que le consentement de la Province était inutile, parce que le Roi avait habilité l'Assemblée Provinciale à contracter au nom de la Province; « il n'est, en effet, aucune puissance au monde assez étendue pour autoriser un homme, un corps, quel qu'il soit à contracter au nom d'un tiers qui n'a pas été consulté », pour faire qu'un acte de la volonté de ce tiers, acte « auquel il ne s'est pas porté » ait pu être fait « en son nom, sans son aveu, à son insu ».

Dira-t-on que telle n'est pas la question, que l'abonnement n'est pas « un contrat fondé sur le consentement mutuel et réciproque du Souverain et de la Province »,

mais qu'il n'est « qu'un simple acte d'administration indépendant de la volonté de la Province » ? L'Assemblée Provinicale, peu assurée au fond, peut-être, sur la question de savoir si elle était qualifiée pour contracter au nom de la Province, paraît le croire ou du moins le laisse à entendre puisque, dans son Arrêt, elle déclare qu'elle ne sollicitera pas de lettres patentes, l'abonnement « étant purement administratif ». On pourrait dire, en effet, que, l'Edit de 1787 ordonnant la « perception uniforme » des deux Vingtièmes et 4 sous pour livre du premier, tant que la cote du contribuable n'excède pas ce taux, il ne paie que ce qu'il doit et peu lui importe « à quel titre et par quelle voie : L'abonnement n'est plus qu'un mode de l'assiette de l'impôt ».

Mais comment croire « qu'un abonnement qui augmente l'impôt d'un cinquième n'est qu'un simple acte d'administration, d'assiette de cet impôt ; qu'un abonnement dont l'effet est de remplacer par une somme fixe et invariable un impôt de quotité sujet, par son essence, a des variations continuelles, ne dénature pas ce même impôt ? Qu'un abonnement qui expose le citoyen à l'alternative ou de payer moins que ce qu'il devait payer ou de payer dans une proportion plus forte n'est qu'un simple acte d'administration pour lequel son consentement fût inutile (1) ».

Arrivé à cette première conclusion, à savoir que l'Assemblée Provinciale n'ayant pas qualité pour contrac-

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency (Rap. des Procureurs Syndics. Vingtièmes).

ter au nom de la Province, l'abonnement qu'elle a obtenu pour les Vingtièmes est nul de plein droit, le Procureur Syndic continue sa réfutation du rapport de la Commission des Vingtièmes, en essayant de prouver que l'Assemblée Provinciale en eût-elle le pouvoir, elle n'aurait pas dû solliciter l'abonnement à de telles conditions, car un tel abonnement porte le plus grave préjudice aux intérêts de la Province.

En effet, ajoute-t-il, « comme si une inspiration subite eût découvert la juste valeur de la nouvelle matière imposable, on offre déterminément une augmentation de 400.000 livres. Mais de deux choses l'une : Ou cette nouvelle matière produira 400.000 livres, ou elle ne les produira pas. Si elle les produit elle l'eût fait également sans l'abonnement et il était toujours dangereux de nous obliger à les lui faire produire. Si, comme on n'en peut douter, les biens jusqu'à présent exceptés ne peuvent fournir 400.000 livres, il faudra donc accroître, pour les trouver, la somme actuelle de l'impôt. » Il y a bien, il est vrai, une troisième hypothèse à envisager : celle où, par suite de nouvelles vérifications des Paroisses, le montant de l'impôt eût été augmenté, sans l'abonnement, a une somme supérieure à celle qui a été fixée pour l'abonnement des Vingtièmes. Mais cette hypothèse paraît tout à fait invraisemblable au Procureur Syndic. Et en effet, s'il y avait, d'après lui, une Province à l'abri d'une augmentation notable, c'était bien la Province de l'Orléanais, où « sur 1.147 Paroisses, 932 avaient été récemment vérifiées ». De plus, d'après les chiffres fournis par le rapport de la Commission des Vingtièmes elle-même,

il est prouvé « que les vérifications depuis 1772 jusqu'en 1782 ont produit une augmentation de 400.000 livres » ; il est de même prouvé « que pour obtenir cette augmentation, des 1.147 Paroisses dont la Généralité est composée, 932 ont été vérifiées ; que ce sont les plus importantes qui l'ont été ; en sorte qu'il ne reste plus à vérifier et par conséquent à augmenter qu'à peine un sixième de la Généralité et, sans contredit, le plus mauvais. » D'autre part, il est démontré par les termes de l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale que dans le cas où l'abonnement n'aurait pas été proposé « chaque cote vérifiée devait reposer à l'abri de toute vérification pendant vingt années à compter du jour où elle avait été remise en recouvrement (1) et cela pour tout ce qui avait été fait jusqu'en 1786. Ces mêmes instructions prouvent qu'en aucun cas les cotes susceptibles d'augmentation ne pourraient excéder le juste montant des deux Vingtièmes et quatre sous pour livre du premier ».

Le Procureur Syndic concluait en ces termes : « De ces notions si claires, si positives, il résulte que dans l'hypothèse la plus défavorable, la plus contraire à la situation de cette Province déjà surchargée... il fallait une révolution de plus de 20 années, de plus de 40 années pour que les vérifications les plus rigoureuses atteignis-

(1) L'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale donnait, en effet, nous l'avons vu plus haut, les assurances les plus positives à ce sujet ; mais reste à savoir si des assurances et des promesses platoniques eussent suffi pour « en imposer à la fiscalité », suivant lexpression du Rapporteur de la Commission, des Vingtièmes à l'Assemblée Provinciale.

sent la somme d'augmentation » offerte par l'Assemblée Provinciale. « Quelle est maintenant l'utilité d'un abonnement qui franchissant, d'un seul coup et d'un seul pas, la distance physiquement inévitable que l'Administration avait à parcourir, nous forcera à payer aujourd'hui ce que nos descendants devaient payer un jour... Le risque que l'Assemblée Provinciale a voulu prévenir est mille fois moins effrayant que le bienfait qu'elle a voulu nous procurer (1). »

(1) Nous n'avons pas la prétention de prendre parti, dans cette discussion, car il est évident que les éléments nous manqueraient aujourd'hui pour fonder une conclusion quelconque. Toutefois, on peut observer d'abord que si, en droit, l'Assemblée Provinciale pouvait ne pas avoir qualité pour contracter au nom de la Province, il nous semble assez maladroit de chercher à amoindrir son prestige et, par suite, à diminuer l'autorité qu'elle pouvait avoir à l'égard du pouvoir central dans la défense des intérêts des contribuables et de la Province. Il était, en effet, permis de regretter la disparition des Etats Provinciaux, mais, à leur défaut, les Assemblées Provinciales constituaient une garantie assez sérieuse pour ne pas être dédaignée.

En second lieu, au sujet de savoir si l'abonnement était ou non avantageux pour la Province, nous nous contenterons de faire observer que cela dépendait exclusivement de la somme que devait produire l'impôt des biens nouvellement imposés. Si l'impôt de ces biens avait produit moins de 400.000 livres, l'abonnement eût pu être considéré comme désavantageux, au moins momentanément. Si, au contraire, l'impôt de ces biens eût produit 650.000 livres, l'abonnement faisait gagner dans ce cas à la Province 250.000 livres. Naturellement, il nous est impossible de répondre à cette questio,n mais, dans tous les cas, il y avait un bénéfice certain provenant de l'abonnement, celui de la fixité de l'impôt et cette fixité et la faculté que l'abonnement donnait à l'Assemblée Provinciale d'améliorer

Adoptant les conclusions de ce Rapport et les conclusions conformes de celui du Bureau des Impositions, qui disait « s'être encore plus convaincu de l'inutilité et des dangers de l'abonnement », l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency déclarait approuver « unanimement tout ce qui avait été fait pendant sa séparation par sa Commission Intermédiaire sur toutes les parties d'imposition et objets accessoires et toute la correspondance y relative » et autorisait le Bureau Intermédiaire et les Procureurs Syndics, « d'après les principes développés dans l'exposé de ces derniers et dans le rapport du Bureau qu'elle a adopté en leur entier, dans le cas où l'abonnement serait suivi, à mettre en usage tous les moyens nécessaires pour en faire prononcer la nullité... donnant à cet effet, tant à sa Commission Intermédiaire qu'à Messieurs les Procureurs Syndics, tous pouvoirs et autorisations requis et de la manière la plus étendue (1) ».

Dans les autres Assemblées de Département les critiques faites à ce sujet furent beaucoup plus discrètes, mais toutefois, on sent très clairement, dans les Procès-Verbaux de certaines d'entre elles, une désapprobation évidente de la décision prise par l'Assemblée Provinciale au sujet de l'abonnement.

Citons, entre autres, l'Assemblée de Département de Montargis et Gien qui arrête, à ce sujet que, « sans qu'il

l'organisation et la perception des Vingtièmes, suffiraient à la justifier d'avoir sollicité l'abonnement des Vingtièmes, même avec le risque, d'ailleurs probablement chimérique, de perdre quelques mille livres sur le montant de l'impôt.

(1) Assemblée de département d'Orléans et Beaugency. Arrêt du 23 octobre 1788.

soit besoin de discuter ni les principes ni la cause de l'abonnement, il y a lieu de prier Messieurs de l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais de supplier Sa Majesté d'ordonner que vu la prochaine tenue des Etats Généraux, il ne sera rien innové quant à présent pour les Rôles des Vingtièmes de 1789 (1) ».

De son côté, l'Assemblée de Chartres et Dourdan, tout en se gardant de critiquer la conduite de l'Assemblée Provinciale, déclarait toutefois que certaines des recherches indispensables pour la mise en exécution de l'abonnement et prescrites par l'Assemblée Provinciale étaient les unes illégales, les autres impraticables.

Par contre, nulle part, ni dans les archives des Bureaux Intermédiaires, ni dans les rapports ou les Délibérations des Assemblées de Département, on ne trouve trace d'enthousiasme ou même de bon accueil, à l'annonce de l'abonnement obtenu par l'Assemblée Provinciale (2).

D'ailleurs, dans la mise à exécution de l'abonnement, la Commission Intermédiaire se trouva en présence d'obstacles plus graves que les critiques des Assemblées de Département et qui provenaient de la difficulté ou

(1) Assemblée de Département de Montargis et Gien (Séance du 16 octobre 1788).

(2) Dans les archives des trois cent trente-six séances de la Commission Intermédiaire, nous n'avons retrouvé qu'une seule adresse de félicitations, celle de la ville de Mer (Paroisse des environs de Beaugency), qui envoie à l'Assemblée Provinciale « des remerciements pour l'abonnement qu'elle a obtenu et pour les soins qu'elle prend pour assurer plus d'égalité dans la répartition des Vingtièmes. » (Com. Int., 25 février 1788).

même de l'impossibilité à mettre en pratique certaines prescriptions de l'Edit de 1787, spécialement au sujet de l'évaluation et de l'imposition de la nouvelle matière imposable.

Les Rôles des Vingtièmes pour les six premiers mois de 1788 devaient être dressés comme ceux des années précédentes, mais, pour les six derniers mois, de nouveaux Rôles devaient être dressés conformément aux termes de l'abonnement octroyé par le Roi, et par conséquent, ces derniers Rôles devaient comprendre la nouvelle matière imposable, c'est-à-dire :

1° Les Domaines du Roi et les apanages des Princes ;

2° Les biens des propriétaires qui n'étaient plus soumis à l'impôt en vertu des Arrêts du Conseil leur octroyant des sortes d'abonnements particuliers qui étaient annulés par l'Edit de 1787.

De plus, il fallait faire vérifier 8 villes et 215 Paroisses qui ne l'avaient pas été et augmenter, dans ces Paroisses, les cotes des Contribuables, de façon à les porter à des taux analogues à ceux des contribuables des Paroisses déjà vérifiées.

Enfin, il fallait également porter sur ces Rôles, bien que ce ne fût que pour mémoire, les biens du Clergé, des Hôpitaux et de l'Ordre de Malte.

Les recherches indispensables à faire à ce sujet se heurtèrent dans la pratique à des obstacles insurmontables.

Il fallait d'abord connaître les propriétaires qui, en vertu d'Arrêts du Conseil, avaient obtenu des abonnements particuliers de leurs Vingtièmes, afin de faire an-

nuler ces Arrêts et de soumettre ces propriétaires au même taux d'imposition que les autres contribuables.

Or le résultat de ces recherches fut négatif dans la plupart des cas. « Nos Municipalités, disent à ce sujet les Procureurs Syndics de Chartres et Dourdan à l'Assemblée de ce Département, nos Municipalités ne nous ont fourni que des états imparfaits et même infidèles ; dans certains endroits, la valeur des biens y a été fixée ; dans un plus grand nombre, elle a été très inférieure à la réalité ; tout a dépendu, dans cette évaluation, des passions qui ont gouverné les estimateurs.

« L'objet le plus essentiel était de connaître les domaines qui étaient abonnés pour les Vingtièmes en vertu d'une décision du Conseil. Les Municipalités ont gardé, à ce sujet, un silence absolu. Il n'y a pas lieu de s'en étonner. En effet, comment pouvait-on espérer que les membres d'une Municipalité, la plupart fermiers de leurs Seigneurs, seraient assez ennemis d'eux-mêmes, sacrifieraient les intérêts qui les attachent à leur propriétaire au point de donner, malgré leur défense, des renseignements sur leurs revenus ? Ces riches propriétaires, d'ailleurs, n'étaient-ils pas, à cette époque, fondés à se refuser aux connaissances qu'on voulait obtenir sur leurs biens ? Ne le sont-ils pas encore ? L'Arrêt du Conseil, qui fixe l'abonnement de leurs Vingtièmes, ne subsiste-t-il pas toujours ? Tant que celui qui devait les annuler ne sera pas rendu, n'ont-ils pas le droit de jouir de la même faveur (1) ? »

(1) **Assemblée de Département de Chartres et Dourdan (Rapport des Procureurs Syndics).**

Donc, sur le premier chef : biens des propriétaires abonnés en vertu d'Arrêts du Conseil, la Commission Intermédiaire se heurtait, dans la plupart des Paroisses, au « silence absolu » des Municipalités.

Sur le second chef des demandes « qui consistait à faire faire, par les Municipalités, des recherches sur les biens-fonds qui ne payaient pas exactement les Vingtièmes, le Bureau Intermédiaire de Chartres et Dourdan » s'y est absolument refusé (1). Nos moyens d'opposition étaient que, dans toutes les Paroisses vérifiées, ces cotes sont invariables pendant les vingt années qui suivent l'époque de la vérification et que, par conséquent, ces recherches étaient illégales ; que, dans les Paroisses non-vérifiées, on ne pouvait confier cette opération à des cultivateurs qui, toujours jaloux des propriétaires, ne seraient conduits que par cette passion injuste dans les évaluations qu'ils donneraient aux revenus ; qu'ils n'auraient point la capacité ni le caractère suffisants pour être chargés d'un pareil travail ; qu'enfin, à l'égard des biens abonnés, il fallait qu'il fût rendu un Arrêt du Conseil qui annulât cette prérogative : c'est ainsi qu'a fini cette opération de votre Bureau, qui lui a été très désagréable par les représentations sans nombre dont il a été écrasé (2). »

(1) Le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency déclare également dans son rapport que la Commission Intermédiaire avait demandé au Bureau Intermédiaire de faire « des recherches sur toutes les cotes disproportionnées. Mais, ajoute-t-il, pour nous autoriser à le faire, contre l'intention formelle du Souverain, il fallait quelque chose de plus qu'un ordre de l'Assemblée Provinciale ».

(2) Assemblée de Département de Chartres et Dourdan (Rap-

Nous avons vu qu'on devait porter « pour mémoire », dans les Rôles des Vingtièmes, les biens du clergé et de l'Ordre de Malte. C'était là une évaluation toute platonique et qui, pour le moment du moins ne devait pas tirer à conséquence. Il semble donc que, là du moins, les recherches de la Commission Intermédiaire auraient dû être plus faciles. Mais le clergé semblait peu désireux de faire connaître le montant des revenus de ses biens, soit parce qu'il eût craint la comparaison de ces revenus avec les impôts qu'il payait, soit parce qu'il tenait à conserver ses prérogatives de forme, soit enfin parce qu'il craignait que ses biens, d'abord portés pour mémoire sur les Rôles des Vingtièmes, ne soient un jour effectivement assujettis à cette imposition. Toujours est-il que, dans sa résistance à l'Edit de 1787, le clergé dut trouver de puissants protecteurs, car on cessa, assez tôt, toutes recherches au sujet de l'évaluation de ses revenus. On lit en effet, à ce sujet dans le rapport des Procureurs Syndics de l'Assemblée de Département de Chartres et de Dourdan : « Nous ne nous étions pas trompés lorsque nous avons marqué à la Commission Intermédiaire que les biens du clergé n'étaient pas expressément dénommés dans l'Edit de 1787 comme nouvelle matière imposable ; les recherches sur cette nature de biens nous paraissaient illégales. Il est survenu, en effet, un mois après, des ordres de ne plus demander ces déclarations

port des Procureurs Syndics). Le Procès-Verbal ajoute : « La conduite du Bureau Intermédiaire développée dans le rapport ci-dessus a mérité les suffrages de l'Assemblée. »

et de nous renfermer dans toutes les espèces de propriétés laïques (1). »

Enfin, pour le dernier chef des recherches à faire, pour les domaines et apanages des Princes, la Commission Intermédiaire se heurta à une simple fin de non-recevoir sans autre formalité. C'est ainsi que la Municipalité de Dourdan avait écrit au chancelier du duc d'Orléans une lettre cependant extrêmement polie dans laquelle elle demandait « l'agrément de son Altesse Sérénissime pour qu'il soit fait un relevé exact et détaillé des domaines dont ce Prince jouissait à cause de son Comté de Dourdan ». Le chancelier du duc d'Orléans répondit simplement à la Municipalité « qu'il ne serait donné aucune déclaration des biens de son Altesse Sérénissime parce que, aux termes des Lettres Patentes de 1749, les domaines tenus en apanage étaient exempts de l'imposition des Vingtièmes et que, pour ses autres possessions, Monseigneur le Duc d'Orléans était sous le bénéfice d'un abonnement (2) ». Devant de pareils refus, la Commission Intermédiaire était impuissante et ne pouvait qu'envoyer le dossier de l'affaire au Contrôleur Général « pour le mettre à portée de juger des obstacles qui s'opposent à la recherche de la nouvelle matière imposable aux Vingtièmes, et l'engager à fournir, à la Commission Intermédiaire, le moyen de lever ces obstacles (3) ».

Ainsi, en résumé, pour le premier chef de la nouvelle

(1) Assemblée de Chartres et Dourdan. — Rapport des Procureurs Syndics.

(2) V. Com. Int. Séance du 17 mars 1788.

(3) Com. Int., 17 mars 1788.

matière imposable : les biens des propriétaires abonnés, les Municipalités gardaient « un silence absolu ». Pour les biens du clergé, la Commission Intermédiaire reçut assez tôt l'ordre de cesser toutes recherches de ce côté. Pour les augmentations de cotes des Paroisses non-vérifiées, elle se heurtait au refus des Bureaux Intermédiaires, et enfin pour les Domaines des Princes, à une fin de non-recevoir de la part des chanceliers ou régisseurs de ces derniers. Dans ces conditions, on peut juger des renseignements que la Commission Intermédiaire avait pu recueillir au sujet de la nouvelle matière imposable aux Vingtièmes.

Ces renseignements devaient être envoyés à la Commission Intermédiaire avant le 1er mars (1). Mais quand la Commission Intermédiaire eut dépouillé les renseignements recueillis à cette époque, elle ne put que constater « avec peine » que « ce travail ne présentait aucune base fixe ni aucun renseignement précis sur les objets les plus importants (2) et qu'il ne pouvait servir en aucune manière à la répartition qu'elle devait faire de l'augmentation des Vingtièmes de la Généralité (3). Aussi le 22 avril

(1) Lettre de la Commission Intermédiaire au Bureau Intermédiaire de Blois et Romorantin, en date du 26 décembre 1787.

(2) De son côté, le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency (Session d'octobre 1788), constate que les réponses reçues, à ce sujet, des Municipalités, « ont été, en général, si vagues, si peu claires, si peu exactes qu'il a été impossible d'en former un résultat qui mérite la moindre attention ».

(3) Com. Int., 7 avril 1788.

1788, dans un Arrêté qu'elle rendit à cette date, la Commission Intermédiaire « reconnaissait qu'elle ne pouvait solliciter l'abonnement des Vingtièmes pour une époque antérieure au 1er janvier 1789 pour plusieurs raisons, entre autres à cause de « la privation des secours et renseignements indispensables qui auraient dû être fournis par les contrôleurs et autres employés des Vingtièmes et dont le refus avait mis la Commission Intermédiaire dans l'impossibilité de connaître les bases certaines de son travail (1) », enfin et surtout, bien que l'Arrêté de la Commission Intermédiaire le sous-entende, à cause du défaut de renseignements et des obstacles insurmontables qui s'opposaient à la recherche de la nouvelle matière imposable (2). En conséquence, la Commission Intermédiaire arrêtait que « Sa Majesté serait très humblement suppliée de fixer l'époque du commencement de l'abonnement des Vingtièmes de la Généralité au 1er janvier 1789 (3) ».

Enfin, le 20 octobre 1788, la Commission Intermédiaire reçut une lettre du Directeur Général des finances lui annonçant que « vu la convocation des Etats Généraux pour le mois de janvier prochain, Sa Majesté avait permis qu'il ne fût rien innové à l'égard de l'Imposition des Vingtièmes (4) ».

(1) Com. Int., 22 avril 1788.

(2) D'ailleurs, à maintes reprises, dans ses Arrêtés, la Commission Intermédiaire fait allusion aux « obstacles qui s'opposent à la recherche de la nouvelle matière imposable ».

(3) Com. Int., 22 avril 1788.

(4) Com. Int., 20 octobre 1788.

Ainsi donc, les Vingtièmes, durant l'administration de l'Assemblée Provinciale, ne portèrent en fait que sur les matières déjà imposées les années précédentes et par suite le montant de cette imposition resta, durant son administration, sensiblement le même que celui des années précédentes.

§ 4.

Autres Impositions. — La Prestation en Argent représentative de la Corvée en nature. — Les Impositions locales.

I. — *La Prestation en argent représentative de la Corvée.*

La corvée en nature passait, sous l'ancien régime, pour être l'un des impôts le plus impatiemment supportés par le peuple. Mais l'Assemblée Provinciale n'eut pas à proposer de réforme à ce sujet car lors de sa convocation, la Corvée était déjà abolie, et comme le lui disait l'Intendant dans le discours qu'il prononça à l'occasion de l'ouverture de la session, l'Assemblée arrivait « pour recevoir les bénédictions du peuple qui était obligé de suspendre ses travaux alimentaires pour un travail forcé, triste image de la servitude féodale (1) ». Aussi le rapporteur du Bureau des Ponts et Chaussées

(1) Ass. Prov. — Discours prononcé par l'Intendant à l'occasion de l'ouverture de la session.

jugeait inutile « d'affliger la sensibilité (1) » des membres de l'Assemblée Prvoinciale en leur décrivant ce que ce système avait de « dur et même d'odieux » et il ne doutait pas « qu'une sage administration arrêterait les larmes que faisaient verser des travaux pénibles, sans salaire et souvent commandés par des subalternes qui mettaient dans leurs ordres plus d'arbitraire que d'égards pour les circonstances et les temps ».

La corvée avait subsisté dans la Généralité d'Orléans jusqu'en 1787. « On avait laissé toutefois aux Communautés l'option du rachat, mais le plus petit nombre avait profité de cette faculté (2). »

C'est un Arrêt du Conseil, en date du 6 septembre 1786, qui ordonna l'essai pendant trois ans de la conversion de la corvée en nature en une prestation en argent. Aux termes de cet Arrêt, le montant de cette prestation ne devait jamais excéder le sixième de la taille, des impositions accessoires de la taille et de la capitation taillable réunies.

Usant de la liberté que le Conseil laissait de proposer la fixation de la prestation jusqu'à concurrence de ce maximum, l'Intendant de la Généralité d'Orléans avait, « pour ménager cette Généralité », pris comme base de la prestation en argent, le quart du principal de la taille, « ce qui offrait un résultat beaucoup moins

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées (Séance du 15 décembre 1787).

(2) Discours de l Intendant à l'Assemblée Provinciale.

considérable que celui qu'aurait donné le huitième » du total des impositions ci-dessus (1 et 2).

« Cette fixation, disait l'Intendant à l'Assemblée Provinciale, qui est, en proportion, moins accablante pour les contribuables me paraissait d'ailleurs préférable en ce que la Prestation, réglée d'après cette base, devait éprouver moins de variations qu'elle n'en aurait reçues, si elle eût été la partie aliquote de la taille et des accessoires. Ces accessoires, qui auraient été un des éléments de la base proportionnele, sont sujets à des variations qu'occasionnent les changements dans les exploitations. La portion contributive de chaque Communauté à la prestation. soumise alors à ces changements, aurait inquiété les contribuables et n'aurait plus offert des résultats aussi stables (3). »

Par suite de cetté fixation de la prestation en argent au quart du principal de la taille, cette imposition se

(1) Discours de l'Intendant à l'Assemblée Provinciale.

(2) Quant aux quatre villes franches de la généralité, l'Assemblée Provinciale décida que « en conséquence de l'art. III de la Déclaration du Roi du 27 juin 1787, les quatre villes franches de la Généralité seraient imposées pour la prestation en argent, proportionnellement à leur capitation roturière » et que, conformément à cette Déclaration, leur Prestation en argent « ne pourrait excéder le sixième de toutes les impositions des taillables ni les trois cinquièmes de la Capitation Roturière des quatre Villes franches ». En fait, nous croyons, sans pouvoir l'affirmer, que le montant de leur prestation se rapprocha sensiblement du maximum fixé aux trois cinquièmes de la Capitation Roturière (V. Ass. Provinciale. Séance du 21 décembre 1787).

(3) Discours de l'Intendant à l'Assemblée Provinciale.

montait, pour toute la Généralité, à une somme totale de 586.385 livres se répartissant de la manière suivante entre les différents Départements :

Départements de :	Orléans-Beaugency. Livres	105.462
—	Chartres-Dourdan	152.509
—	Blois-Romorantin	78.743
—	Châteaudun-Vendôme	120.553
—	Montargis-Gien	58.807
—	Clamecy	25.730
—	Pithiviers	44.576

Le montant de l'imposition paraissait très modéré à l'Intendant qui l'avait fixé et pourtant, de l'aveu même de ce dernier, peu de Communautés avait, quand cela était possible, opté pour la prestation en argent malgré le caractère « dur et même odieux » de la Corvée en nature. C'est qu'en effet, le peuple des campagnes, qui est toujours à même de donner une fraction de son temps à un travail public, n'a pas toujours de l'argent disponible à verser dans les caisses de l'Etat. Aussi, disait le rapporteur du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Assemblée Provinciale, il aurait fallu être encore plus modéré dans la fixation du montant de la prestation en argent, car celle-ci « a la forme d'un impôt et tout impôt nouveau prend aux yeux des peuples, déjà surchargés de taxes, un caractère alarmant » ; malheureusement, avoue-t-il lui-même, il était difficile de fixer le montant de la prestation au-dessous de ce chiffre, car, si d'un côté, il est bon de ménager, le plus possible, les contribuables, d'un autre côté, il est nécessaire de parer « à

des besoins urgents auxquels il faut nécessairement pourvoir » et il serait « dangereux de fixer au-dessous des besoins, la somme qui doit y faire face (1) ».

Les principales critiques qui furent faites à propos de la prestation en argent, le furent au sujet de la fixation du montant de l'impôt au quart du principal de la taille. Sans doute ce mode de fixation présentait certains avantages, entre autres, celui de donner à l'imposition cette « stabilité » qui, d'après l'Intendant, « rassurait le contribuable ». Mais il offrait aussi certains inconvénients.

En effet, nous savons que le quart du principal de la taille étant invariable, le montant de la prestation de chaque Département l'était aussi. Or, il est bien évident que la longueur des routes à entretenir ou l'importance des réparations à faire dans chaque Département, n'étaient pas exactement proportionnelles à la taille de ce Département. Par suite, comme on posa en principe, sous l'Administration de l'Assemblée Provinciale, que chaque Département devait entretenir ses routes sur le montant de la prestation qu'il payait et sans avoir à espérer de secours sur la prestation des autres Départements, il s'ensuivit que pour certains Départements, dont la taille s'élevait à un chiffre élevé relativement aux dépenses à faire sur les routes, le montant de la prestation était presque exagéré par rapport à ces dépenses et que pour d'autres Départements au contraire, dont les dé-

(1) Ces « besoins », ce sont les dépenses relatives aux travaux des grandes routes, dépenses qui étaient couvertes par les fonds de la Prestation en argent (V. Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées. Séance du 15 décembre 1787).

penses des routes étaient considérables relativement au montant de leur taille, le montant de la prestation en argent ne suffisait pas pour couvrir toutes les dépenses qu'il aurait fallu faire sur ces routes. C'est ainsi par exemple qu'alors que le Département d'Orléans et Beaugency se plaignait de ne pas avoir les fonds suffisants pour l'entretien et les réparations de ses routes, le Département de Châteaudun-Vendôme se plaignait de ce que la Prestation en argent « qui ne devait s'élever qu'à la moitié de l'évaluation de la valeur en argent de la corvée, la surpassait de beaucoup ; qu'ainsi les vues bienfaisantes du Souverain n'étaient pas remplies » et « qu'une contribution aussi forte que celle qui existait n'était pas nécessaire puisque, tandis que les routes à l'entretien augmentaient, les travaux de construction de routes étaient doublés, depuis la contribution (1) ».

En second lieu, comme le démontrait le Procureur Syndic de Chartres et Dourdan, il pouvait résulter de cette fixation de la prestation au quart du principal de la taille, des inégalités dans la répartition entre les différentes communautés.

En effet une loi du 17 février 1728 donnait aux contribuables le droit de n'être imposés à la taille que dans la Paroisse de leur domicile « pour toutes les terres qu'ils font valoir dans quelque Communauté que ce soit »... « Il en résulte, disait le Procureur Syndic, qu'une Paroisse est exposée à se voir enlevé par des cul-

(1) Assemblées de Département de Châteaudun et Vendôme (Rapport des Procureurs Syndics).

tivateurs forains (1) une partie de sa culture ». La Paroisse se fait dans ce cas décharger d'une partie des impositions, proportionnellement à l'étendue des exploitations qu'elle a perdues. Mais « comme depuis 1761, le premier Brevet de la taille (le principal de la taille) est devenu invariable, il ne devint possible de soulager cette Paroisse que dans le second Brevet (impositions accessoires de la taille et Capitation taillable) et on charge de même dans le second Brevet, celle qui s'est emparée de la culture de ces terres étrangères... Qu'arrive-t-il alors ? Le premier Brevet n'ayant pas été diminué et devant servir de base à la prestation, cette base devient fausse, il en résulte que la Paroisse, qui a perdu son exploitation, paie la prestation en argent comme s'il ne lui avait rien été enlevé ». Ainsi une Paroisse est, par hypothèse, déchargée de 900 livres à raison de terres qui paient leurs contributions dans une autre Paroisse ; ces 900 livres auraient dû être imputées, toujours par hypothèse, savoir : 400 sur le principal de la taille et 500 sur les Impositions accessoires. Comme le principal de la taille est invariable, on impute, de fait, la totalité de ces 900 livres sur les Impositions accessoires. Cette Paroisse paie donc une prestation en argent trop forte de 100 livres puisque le principal de la taille aurait dû être diminué de 400 livres. Aussi, en fait, il arrive que la prestation en argent fixée au quart du principal de la taille forme chez certaines le sixième ou le septième ;

(1) Les cultivateurs étrangers à la Paroisse, qui y ont des terres, mais qui sont domiciliés ailleurs.

chez d'autres le dixième du total de la taille en principal et accessoires et de la Capitation taillable (1).

Le remède, proposé par le Procureur Syndic, était tout indiqué et consistait à supprimer le droit qu'avaient les contribuables de n'être imposés qu'à la Paroisse de leur domicile, pour toutes les terres qu'ils possèdent. Mais nous ne savons si cette proposition qui, d'autre part, pouvait présenter des inconvénients, fut adoptée par la Commission Intermédiaire.

En tous cas, les inégalités signalées par le Procureur Syndic de Chartres et Dourdan ne devaient pas être très importantes, et la fixation de la prestation en argent au quart du principal de la taille ne semble pas avoir présenté pratiquement des inconvénients bien graves. D'autre part le montant de la prestation en argent ainsi fixé paraît avoir été assez modéré pour ménager suffisamment les contribuables et sensiblement assez élevé, au moins d'une manière générale, pour faire face aux dépenses nécessaires à faire sur les routes de la Généralité. Une critique plus sérieuse qu'on pouvait faire à la prestation en argent, critique qu'on pouvait d'ailleurs faire également aux impositions accessoires de la taille et à la Capitation taillable, c'était d'être perçue proportionnellement à la taille et de participer, en les augmentant encore, aux inégalités et à l'arbitraire existant dans la répartition de cette imposition.

(1) V. Ass. de Département de Chartres et Dourdan. — Rapport des Procureurs Syndics.

II. — *Les Impositions locales.*

Sous l'ancien Régime, les impositions locales, c'est-à-dire les impositions établies sur les Communautés pour couvrir des dépenses d'intérêt local, étaient divisées en deux catégories : la première comprenant les impositions dites *annuelles* et la seconde, les impositions dites *accidentelles ou momentanées.*

Les impositions locales *annuelles* sont des impositions supportées par quelques Paroisses pour « portions congrues et logement de Curés, dots de vicaires, entretien des Maîtres et Maîtresses d'Ecole » et autres charges annuelles. (Ces impositions, qui étaient placées primitivement dans le deuxième Brevet avec les impositions accessoires de la taille et la Capitation taillable, en avaient été retranchées par une Déclaration du Roi en date du 13 février 1780.)

« Ces impositions, dit le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, ces impositions dont chacune est autorisée par un Arrêt particulier homologatif du consentement de la Paroisse qui la supporte, sont actuellement ordonnées chaque année par un Arrêt du Conseil qui en relate le motif, l'objet et le titre primordial ; elles sont établies conjointement avec la taille et portées en plus imposé à la suite des commissions (1).

(1) Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale. Voyez aussi, ci-dessous. Chapitre III, Art. 4, le tableau présentant certains exemples des dépenses locales annuelles supportéés par les Communautés.

Les impositions *accidentelles ou momentanées* étaient ordonnées (toujours d'après le consentement des Paroisses), pour pourvoir aux dépenses qu'occasionnent les reconstructions et réparations d'Eglise ou de Presbytères, les réparations à faire au puits commun ou à l'horloge municipale ; les constructions de cimetières, réparations de bâtiments municipaux, etc.

Voici comment, d'après le rapport des Procureurs Syndics Provinciaux, ces impositions étaient ordonnées sous l'ancien régime :

« Deux ou trois Arrêts par année, dit ce rapport, ordonnent collectivement ces impositions dont la délibération et le vœu des Paroisses intéressées déterminent l'expédition. Les rôles de ces impositions sont rendus exécutoires par l'Intendant et le montant en est supporté savoir : deux tiers par les Propriétaires, Ecclésiastiques et non-taillables, et l'autre tiers par les habitants taillables. La portion contributive des premiers est fixée d'après leurs revenus et celle des seconds au marc la livre de la taille (1). »

Sous l'administration de l'Assemblée Provinciale les impositions locales étaient également divisées en deux catégories, mais non plus d'après leur caractère annuel ou momentané, ordinaire ou extraordinaire, mais d'après le chiffre auquel se montait la dépense que ces impositions devaient couvrir.

Si la dépense était inférieure à 500 livres, il fallait pour

(1) Ass. Prov. — Rapport des Procureurs Syndics (Impositions locales).

établir l'imposition correspondante, que cette dépense, votée dans une Délibération de l'Assemblée Paroissiale, soit approuvée par l'Assemblée Provinciale ou sa Commission Intermédiaire, sur l'avis de l'Assemblée de Département. De plus cette Délibération de l'Assemblée Provinciale ou de la Commission intermédiaire, approuvant celle de l'Assemblée Paroissiale devait être visée par l'Intendant (1).

Il n'y a donc pas besoin de l'autorisation du Pouvoir central pour que la dépense soit mise à exécution et pour que l'imposition correspondante soit imposée sur la Communauté intéressée. Toutefois, tous les six mois, l'Assemblée Provinciale ou sa Commission Intermédiaire devait envoyer un projet d'Arrêt du Conseil validant, *après coup*, les impositions perçues en vertu de la seule autorisation de la Commission Intermédiaire.

Par contre, si le chiffre de la dépense est de 500 livres ou excède ce chiffre, pour établir l'imposition correspondante, il faut (outre les formalités précédentes, sauf le visa de l'intendant, dans ce cas, inutile), que la Délibération de l'Assemblée Paroissiale soit autorisée *préalablement* par un Arrêt du Conseil qui ordonne l'imposition, sur la Paroisse, de la somme nécessaire (2).

(1) Ce visa de l'intendant était une simple formalité ayant pour but de constater que les formes employées étaient régulières, par exemple, que la dépense n'excédait pas 500 livres Mais ce n'était qu'une formalité et un moyen de renseignements pour le pouvoir central et l'intendant n'avait pas le droit de se refuser à apposer son visa sur la Délibération de l'Assemblée Provinciale ou de sa Commission Intermédiaire.

(2) V. Règlement du 5 août 1787. 1re Section (Art. VIII) et

La confection des Rôles de ces deux catégories d'imposition était faite par la Municipalité de la Communauté intéressée. Les rôles, dressés par la Municipalité, étaient ensuite envoyés au Bureau Intermédiaire qui les faisait passer aux Procureurs Syndics Provinciaux pour être par eux envoyés à l'Intendant qui les rendait exécutoires.

Ces rôles étaient ensuite mis en recouvrement suivant la forme accoutumée.

Quelle était la répartition de ces impositions entre les différents contribuables de la Communauté ? Il semble qu'en principe la répartition usitée sous l'ancien régime a été conservée sous l'administration de l'Assemblée Provinciale.

Par suite, croyons-nous, les impositions se rapportant aux dépenses annuelles étaient exclusivement imposées sur les taillables de la Paroisse, au marc la livre de la taille, bien qu'il eût paru « plus juste de les faire supporter par les propriétaires (1) ».

Quant aux impositions accidentelles ou momentanées, elles étaient donc supportées, savoir : « deux tiers par les Propriétaires, ecclésiastiques et non taillables ; et l'autre tiers par les habitants taillables (2) », la portion contributive des premiers étant fixée « d'après leurs revenus et celle des secondes au marc la livre de la taille ». Un Arrêt homologatif de ces sortes de dépenses, rendu à la date du 31 janvier 1790, indique, d'autre part,

Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. 2e Partie (Art. II.)

(1) Com. Int., 18 mars 1788.

(2) Ass. Provinciale. — Rapport des Procureurs Syndics.

comme « forme ordinaire » de la répartition « un tiers sur les habitants, locataires et fermiers et les deux autres tiers sur tous les possédants fonds dans la Paroisse (1) ». Cette répartition est analogue à celle indiquée par le rapport des Procureurs Syndics, mais pouvait peut-être, pratiquement et suivant la manière dont on comprenait la catégorie des contribuables cités par l'Arrêt, conduire à des résultats un peu différents.

Le montant de ces différentes impositions locales variait, bien entendu, suivant les besoins des différentes Communautés ; aussi est-il impossible de pouvoir donner le chiffre auquel se montaient anuellement ces sortes de dépenses à la charge des Communautés.

(1) V. aussi Com. Int., 4 mars 1788.

ARTICLE III

Aperçu sommaire sur les différents Articles de Recettes et de Dépenses du Budget de la Province

Nous avons, dans les articles qui précèdent, essayé de déterminer les attributions de l'Assemblée Provinciale dans l'assiette et la répartition des Impositions et examiné le détail de chacune de ces Impositions.

Il nous reste, maintenant, dans un tableau d'ensemble, à réunir le montant de ces différentes impositions, à y ajouter celui des autres sources de revenu de la Province, afin de déterminer, au moins approximativement, le chiffre des recettes qui étaient inscrits au Budget de la Province, puis à mettre en regard les différentes dépenses auxquelles ces recettes étaient destinées à faire face.

Ce travail a été fait pour 1787, c'est-à-dire au moment de l'établissement des Assemblées Provinciales par les Procureurs Syndics qui en ont consigné les résultats dans les tableaux suivants extraits de leur rapport à l'Assemblée Provinciale.

Tableau Général de toutes les Impositions supportées par les douze Élections de la Généralité d'Orléans pendant l'année 1787

ÉLECTIONS	TAILLE en principal	Montant des 6 deniers pour livre du principal de la taille accordés aux collecteurs pour frais de recouvrement.	Montant du droit de quittance au profit des receveurs particuliers des finances à raison de 2 livres pour chaque rôle.	Montant des impositions accessoires de la taille.	Capitation des taillables y compris les 4 sols pour livre et les impositions établies au marc la livre de la capitation.	Montant de la prestation représentative de la corvée, à raison du quart du principal de la taille.	Montant des 10 deniers pour livre de taxation accordés aux collecteurs, receveurs particuliers et généraux pour frais de recouvrement de la prestation.	Capitation des villes franches, nobles, officiers de justice, privilégiés et employés des fermes et régies.	Montant des impositions autorisées pour portions congrues, et logement des curés, entretien des vicaires, des maître et maîtresse d'école et autres objets particuliers à la charge des communautés	Montant des 6 deniers pour livre des frais de recouvrement de ces impositions particulières accordées aux collecteurs.		Montant des vingtièmes et 4 sols pour livre du premier.	TOTAL
Livres	Livres	Livres	Livres	Livres	Livres	Livres	Livres	Livres	Livres	Liv.	Sols		
Orléans	311.097	7.777	242	159.207	197.077	77.774	3 240	108.495				340.044	1.204.955
Beaugency	110.751	2.768	112	59.178	70.150	27.687	1.153	2 210	500	12	10	91.234	365.759
Blois	166.470	4.161	158	88.929	105.148	41.492	1.728	21.364	400	10		139.260	569.123
Subvention de la ville de Blois	2.750												2.750
Abonnement de Chambord								240					240
Vendôme	166.593	4.164	172	85.002	105.519	41.648	1.735	4.700	90	2	5	85.968	495.597
Châteaudun	315.622	7.890	292	171.608	199.921	78.905	3.287	3.186	180	4	10	208.991	989.890
Chartres	477 573	11.939	440	260.177	302.522	119.393	4 974	41.856	130	3	5	410.315	1.629.326
Dourdan	132.467	3.311	130	72.765	83.916	33.116	1.379	1 305	338	8	9	124.758	453.496
Pithiviers	178.365	4.457	166	93.251	112.947	44.576	1.857	2.256	456	11	8	130.741	569.026
Montargis	97.851	2.446	168	53.279	59.455	23.462	977	12 178	190	4	15	99.629	349.643
Subvention de la ville de Montargis	1.100												1.100
Gien	141.381	3 534	148	77 569	89.533	35.345	1.472	2.718	815	20	7	122.036	474.574
Romorantin	149 004	3 725	154	79 664	94.394	37 251	1.552	2.732	509	12	14	74.191	442 491
Clamecy	102.921	2.573	136	55.494	65.148	25.730	1.072	2.117	372	9	6	72.480	328.054
Totaux	2.353.892	58.751	2.318	1.256.125	1.485.730	586 385	21 432	204.661	3.980	99	10	1 899.653	7.876 030

RÉSULTAT : Le montant total des Impositions perçues sur la Généralité d'Orléans est de : **7.876.030** livres

Les modérations annuelles peuvent être de 170.000 livres, savoir :
- Remise du Roi sur le principal de la taille. 100.000
- Non valeurs imputées sur la capitation ... 50.000
- Non valeurs imputées sur les vingtièmes.. 20.000

170.000 —

Partant, le montant effectif des impositions supportées par la Généralité d'Orléans est de .... **7.706.080** livres

OBSERVATIONS

Il n'est point accordé ni alloué de taxations pour le recouvrement de la subvention dont la levée est ordonnée sur les habitants des villes franches de Blois et de Montargis. Le montant net est versé au trésor royal.

— Outre les 6 deniers pour livre accordés aux collecteurs pour frais de rôle et de recouvrement du principal de la taille et imposés en sus, il est attribué au Receveur général et aux Receveurs particuliers des finances 6 autres deniers pour livre de taxations par eux prélevés sur la recette effective de la taille, savoir : 3 deniers pour les Receveurs particuliers des finances et 3 deniers pour le Receveur général.

— Les taxations accordées pour le recouvrement des impositions accessoires de la taille, de la capitation des taillables et de celle des Villes franches, sont de 10 deniers pour livre et sont prélevées sur la recette effective de ces différentes natures d'impositions par les comptables, savoir : 4 deniers par les collecteurs, 3 deniers par les Receveurs particuliers des finances et 3 deniers par le Receveur général.

Les taxations attribuées pour le recouvrement de la capitation des officiers de justice, Nobles, privilégiés et employés des fermes sont de 6 deniers pour livre prélevés sur la recette effective de cette imposition, savoir : 3 deniers par les Receveurs particuliers des finances et 3 deniers par le Receveur général.

— Les taxations accordées pour le recouvrement des Vingtièmes et 4 sols pour livre du premier sont prélevées par les comptables sur la recette effective à raison de 9 deniers pour livre, savoir : Par les Préposés : 4 deniers Par le Receveur particulier des finances : 2 deniers — et par le Receveur général : 3 deniers.

On voit par ce tableau qu'en 1787, les impositions qui se montaient à un total de 7.876.030 livres étaient réparties de la manière suivante :

Les Elections d'Orléans et de Beaugency qui devaient former le Département d'Orléans-Beaugency : 1.570.714 livres, dont 1.204.955 pour l'Election d'Orléans et 365.759 pour l'Election de Beaugency.

Les Elections de Chartres et de Dourdan, qui devaient former le Département de Chartres-Dourdan : 2.082.822 livres, dont 1.629.326 pour l'Election de Chartres et 453.496 pour l'Election de Dourdan.

Les Elections de Châteaudun et Vendôme, qui devaient former le Département de Châteaudun-Vendôme ; 1.485.487 livres, dont 989.890 pour l'Election de Châteaudun et 495.597 pour l'Election de Vendôme.

Les Elections de Blois et de Romorantin, qui devaient former le Département de Blois-Romorantin : 1.011.614 livres, dont 569.123 pour l'Election de Blois et 442.491 pour l'Election de Romorantin.

Les Elections de Montargis et de Gien, qui devaient former le Département de Montargis-Gien : 824.217 livres, dont 349.643 pour l'Election de Montargis et 474.574 pour l'Election de Gien.

L'Election de Clamecy qui devait constituer le Département de Clamecy : 328.054 livres.

Et enfin l'Election de Pithiviers qui devait constituer le Département de Pithiviers : 569.026 livres.

Après avoir établi le montant des différentes impositions levées sur la Généralité d'Orléans, les Procureurs Syndics Provinciaux mettaient dans le tableau qui suit, en regard du montant de ces impositions, la partie qui était destinée « pour le service et l'utilité de la Province ».

Tableau comparatif des Impositions et de leur destination ou emploi pour le Service et l'Utilité de la Province

INDICATION DES OBJETS	Impositions	Emploi pour la Province
Tailles et crues y jointes[1]	1.826 600	169.358
Taillon de la Gendarmerie	79.840	
Solde de la Maréchaussée[2]	105.009	182 296
Etape des gens de guerre[3]	121.953	85.000
Dixième en sus	213.640	
Subvention des villes de Montargis et de Blois	3.850	
		[4] 200.000
		[5] 55.995
IMPOSITIONS ACCESSOIRES		
Ponts et Chaussées[6]	158.347	193.381
Ports maritimes[7]	45.298	
Canaux de Picardie et de Bourgogne[8]	40 813	
Turcies et levées	62.208	120.000
Inspecteur ambulant des manufactures	1.600	
Droit d'usage et nouvel acquêt[9]	720	
3 deniers destinés aux hôpitaux du Royaume[10]	43.781	25.000
Gratifications des Maîtres de poste	3.550	3.550
Loyer des bureaux des élections[11]	2.025	2.025
Indemnité des huissiers du Conseil	780	
Convois militaires[12]	98.619	25.000
Haras du Royaume[13]	23.000	
Taxations des élus pour la vérification des Rôles[14]	20.822	20.822
Défense et sûreté des Côtes	31 482	
Supplém. de fonds pour la maréchaussée	11.719	
Petit ustensile et quartier d'hiver	346 250	
Solde et entretien des milices[15]	305.296	3.100
Taxations à raison d'un sol[16]	59.813	51.621
CAPITATION		
Capitation	1.690 392	278.648
Totaux	5.300.409	1.415.798

OBSERVATIONS

1. Cette somme comprise et détaillée dans l'état du Roi est le total des paiements partiels faits pour les appointements des lieutenants généraux de la Province, pour les gages des bureaux des finances, des baillages des élections et des Receveurs particuliers et généraux des finances, ces gages établis en raison des créations d'offices et suppléments de finance ont déterminé les crues du gros de la taille.
2. Le surplus est pris sur le produit de l'imposition accessoire de 11.719 livres et sur le supplément de capitation demandé en 1779.
3. Année commune, à raison du prix des fourrages et des vivres.
4. Remise accordée annuellement sur les tailles et secours en travaux de charité.
5. Pour les taxations des Receveurs particuliers et du Receveur général des finances.
6. La totalité de l'imposition pour les Ponts et Chaussées est de 213.317 livres à cause de 55.000 livres qui sont prises sur la taille. Il y a un reste de 19.966 livres employé aux frais généraux de ce service.
7. Imposition générale.
8. Imposition générale.
9. Somme versée dans la caisse de l'Administration des Domaines.
10. Année commune du montant des fonds fournis pour le dépot de mendicité.
11. Compris dans l'Etat du Roi.
12. Les convois de troupes qui passent dans la Généralité peuvent, année commune, occasionner dans la Province une dépense de 25.000 livres.
13. Il y a dans la Province, un inspecteur, un sous-inspecteur des haras, dont on ne connait pas le traitement payé sur les ordonnances du Directeur général des haras.
14. Somme comprise dans l'État du Roi.
15. Cette dernière somme est le montant d'un mois d'appointement pour les officiers de la milice.
16. Les taxations, lors du brevet général, furent établies en raison d'un sol ; elles ne sont plus actuellement que de 10 deniers.

Résumé général		
Résumé général	Le montant des Impositions comprises dans le Brevet général est de	5.300.409 livres
	Les sommes dépensées dans la Province ou employées à son service et à son utilité sont de	1.415.798 livres
	Différence	3.884.611 livres

([1]) *Ces chiffres renvoient à la colonne "Observations"*

Indication (*des Procureurs Syndics*). — Nous n'avons pas compris la somme de 586.385 livres provenant de la prestation en argent représentative de la Corvée qui se dépense absolument pour les chemins de la Généralité.

Il résulte de ce tableau, extrait du rapport des Procureurs Syndics, qu'une somme de 1.415.798 livres, à laquelle il faut ajouter les 586.385 livres provenant de la prestation en argent, était employée « pour le service et l'utilité de la Province ».

*
* *

Il nous faut maintenant déterminer jusqu'à concurrence de quel chiffre l'administration de ces fonds avait été confiée à l'Assemblée Provinciale ; en second lieu, si d'autres chapitres de recettes ne venaient pas s'ajouter à ces fonds ; enfin, quelles étaient les dépenses que chacun de ces fonds devait couvrir.

Les fonds que l'Assemblée Provinciale avait à sa disposition étaient les suivants :

I. Les fonds libres de la Capitation ;

II. Les fonds ordinaires et extraordinaires des Ponts et Chaussées ;

III. Les fonds de la prestation en argent ;

IV. — Les fonds de charité ;

V. Les impositions locales et les revenus des biens des propriétés qui, sous la surveillance de l'Assemblée Provinciale, pouvaient servir à acquitter les dépenses des Communautés.

I. — *Fonds libres de la Capitation.*

Le montant de la Capitation était, nous l'avons vu, de .... Livres 1.690.392

Sur cette somme, il devait rentrer au trésor royal, celle de 1.467.996

Restait donc, tant pour les dépenses de la Province que pour les décharges et modérations, une somme se montant à ..... Livres 222.395

C'est cette somme de 222.395 livres qui constituait ce qu'on appelait « les fonds libres de la Capitation ».

Ces fonds étaient destinés à couvrir deux sortes de dépenses, les unes dites « dépenses annuelles et fixes », les autres dites « dépenses annuelles et variables ».

Pratiquement, on appelait simplement « fonds libres de la capitation », la fraction des fonds libres destinée à couvrir les dépenses fixes, tandis que la fraction affectée aux dépenses variables était plus ordinairement dénommée « fonds des dépenses variables ».

Voici comment, d'après le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, se décomposaient, sous l'ancien régime, ces deux catégories de dépenses :

I. — Dépenses annuelles et fixes.

1. Dépenses concernant l'Intendant, l'Intendance et ses bureaux .... Livres 38.850

2. Traitement de la Commission établie

pour la défense des droits et intérêts de la Communauté (1) 1.800

3. Ponts et Chaussées.

a) Logement et frais de bureau de l'Ingénieur en chef 3.000

b) Pour la suite des communications et ouvrages d'art dans la Sologne et le Blaisois 45.000

c) Plantation des grandes routes 4.000

4. Service de la louveterie 1.040

5. Académie des Sciences, Arts et Belles Lettres d'Orléans 400

6. Ecole Royale et gratuite de Dessin 600

7. Secours annuel à l'Hôpital général d'Orléans 4.000

8. Traitement du Médecin en chef pour les épidémies 800

Soit, au total (2) .... Livres 99.490

pour faire face aux dépenses annuelles et fixes.

II. — Dépenses annuelles variables

1. Non-valeurs, décharges et modérations.. 48.000

2. Taxations des Collecteurs et des Receveurs particuliers des Finances 46.513

(1) Il y avait, en effet, une Commission composée d'Avocats et qui, rétribuée sur les fonds de la Province, devait conseiller gratuitement les Communautés dans les procès qu'elles voulaient intenter.

(2) Ass. Prov. — Rapport des Procureurs Syndics.

3. Gratifications aux destructeurs de loups	1.347
4. Secours accordé à la noblesse indigente	1.445
5. Cours gratuit sur l'art des accouchements, tenu deux fois par an à Orléans	1.219
6. Frais d'impression	5.106
7. Gratifications annuellement accordées aux garde-haras et garde-étalons	6.000
8. Gratifications accordées aux greffiers des Subdélégations, à raison du travail de la population	804
9. Pension payée à l'Ecole vétérinaire pour un élève vétérinaire (en 1786, le nommé Fougeu)	565
Soit un total (1) de	111.001

pour les dépenses annuelles et variables.

Ce qui, avec les dépenses fixes, forme le total de 210.491 livres qui, retranché des 222.395 livres, montant des fonds libres, laisse un reliquat de 11.903 livres « pour les malheurs et dépenses imprévues ».

Sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, les fonds libres laissés à sa disposition avaient été réduits dans une proportion importante ; en effet, nous voyons, dans les archives de la Commission Intermédiaire que, pour l'année 1789, les fonds libres de la capitation s'élevaient à la somme de 76.414 livres et les fonds des Dépenses variables à celle de 77.558 livres, soit un total de 153.972 livres. Il y aurait donc eu, à cette époque, une réduction de 68.423 livres.

(1) Ass. Prov. — Rapport des Procureurs Syndics.

Mais, d'une part, il paraît très vraisemblable qu'à cette époque, on ne comprenait pas dans les fonds libres de la capitation :

1. Les 46.513 livres destinées aux taxations des Receveurs particuliers des Finances .... Livres 46.513

2. Les 48.000 livres destinées aux décharges et modérations qui, avec les non-valeurs imputées sur les Vingtièmes et les fonds de la Remise du Roi, constituaient ce qu'on appelait généralement « les fonds des décharges et modérations » 48.000

3. Les 45.000 livres destinées aux communications et ouvrages d'art dans la Sologne et le Blaisois, qui constituaient ce qu'on appelait « les fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées 45.000

4. Enfin, on avait déduit les frais d'administration de l'Intendance, ci 38.850

5. Les gratifications accordées annuellement aux garde-haras et garde-étalons qui, de fait, ne leur furent pas payées par la Commission Intermédiaire 6.000

6. Partie des frais d'impression de l'Intendance et des frais des états de population, qui s'élevaient ensemble à la somme de 5.910 livres et dont les montants réunis furent réduits ensemble à la somme de 3.000 livres. Par conséquent, il y eut sur ces dépenses une réduction de 2.910 livres 2.910

Soit donc une réduction totale, sur les dépenses, de .... Livres 187.273

Des anciennes dépenses se montant ensemble à la somme de 210.491 livres, il ne serait donc plus resté qu'une somme de 23.218 livres.

Mais, d'autre part, on avait affecté sur ces fonds :

1. Les frais d'administration des différentes Assemblées fixés pour l'année 1789 à la somme de Livres	85.970
2. Les frais relatifs au casernement des troupes et de la Maréchaussée et au logement de leurs Officiers, se montant à la somme de 41.000. (Ils étaient déjà imputés sur la Capitation, mais n'étaient pas compris dans les fonds libres laissés à la disposition de la Province)	41.000
3. Enfin, les dépenses anciennement imputées sur les fonds libres de la Capitation, et qui restaient imputées sur ces fonds	23.216
Total .... Livres	150.186

Nous savons, d'autre part, que les fonds libres pour l'année 1789 avaient été fixés à Livres	153.972
Déduit, les 150.186 livres des dépenses imputées sur ces fonds	150.186
Il restait donc un disponible de .... Livres	3.786

Mais les évaluations des dépenses delatives aux troupes et à la Maréchaussée se trouvèrent, en fait, très inférieures à la réalité et le montant de ces dépenses s'éleva, en fait, entre 80 et 85.000 livres, ce qui excède de 44.000 livres les prévisions budgétaires

et qui, non seulement comble le reliquat de trois mille sept cent quatre-vingt-six livres qui restait de disponible sur les fonds libres, mais produit un déficit de 40.214 livres qui dut forcément être comblé par une pareille augmentation des fonds libres de la Capitation.

Donc, en définitive, les fonds libres de la Capitation (tant les fonds libres proprement dits que le fonds des Dépenses variables) se montaient annuellement à la somme de 194.186 livres (153.972 plus 40.214), sur laquelle étaient imputées les dépenses suivantes :

1. Traitement de la Commission d'avocats établie pour la défense des droits et intérêts des Communautés .... Livres 1.800

2. Logement et frais de bureau de l'Ingénieur en chef 3.000

3. Plantation des grandes routes 4.000

4. Service de la louveterie 1.040

5. Subvention à l'Académie des Sciences, Arts et Belles Lettres d'Orléans 400

6. Subvention à l'Ecole Royale et gratuite de dessin 600

7. Secours annuel à l'hôpital général d'Orléans 4.000

8. Traitement du Médecin en chef pour les épidémies 800

9. Gratifications aux destructeurs de loups.. 1.347

10. Secours accordé à la Noblesse indigente. 1.445

11. Cours gratuit sur l'art des accouchements, tenu deux fois par an à Orléans 1.219

12. Pension payée à l'école vétérinaire pour un élève vétérinaire 565

13. Frais d'impression de l'Intendance et gratifications accordées aux greffiers des Subdélégations, à raison du travail de la population, se montant ensemble à 3.000

14. Frais d'administration des différentes Assemblées 85.970

15. Frais relatifs au casernement des troupes et de la Maréchaussée, et au logement de leurs officiers, environ (1) 85.000

Total .... Livres 194.186

II. — *Fonds ordinaires et extraordinaires des Ponts et Chaussées.*

I. — Fonds ordinaires des Ponts et Chaussées

Primitivement, les fonds ordinaires se composaient d'un prélèvement sur les recettes du principal de la taille et se montaient, pour tout le Royaume, à la somme de 348.000 livres.

Cette somme constituait ce qu'on appelait le « pre-

(1) En 1788 les frais relatifs aux troupes et à la Maréchaussée s'élevèrent dans les environs de cette somme de 85.000 livres. Mais par contre, il semble très vraisemblable que, pendant l'année 1789, les fonds affectés aux dépenses relatives aux troupes et à la Maréchaussée ne durent pas dépasser 75.000 livres. Les fonds libres, pour 1789, auraient donc été ramenés à une somme d'environ 185.000 livres.

mier fonds ordinaire des Ponts et Chaussées ». La Généralité d'Orléans y participait, à raison de *55.000 livres.*

A cette somme en était jointe une autre s'élevant, pour tout le Royaume, à 87.142 livres et qui était fournie par les impositions accessoires de la taille. La Généralité d'Orléans y était employée pour *4.143 livres*, destinées aux appointements des Ingénieurs et Inspecteurs de la Généralité.

Soit donc, au total (1), pour la Généralité, une somme de 59.143 livres, constituant ce qu'on appela dès lors les fonds ordinaires des Ponts et Chaussées.

Ces fonds étant devenus très insuffisants, le Royaume a fourni un supplément de 2.863.692 livres, pris sur le montant des impositions accessoires de la taille et dans lequel la Généralité d'Orléans était comprise pour une somme de *154.204 livres*. Ce fonds de supplément fut appelé, à l'origine, et par opposition au premier fonds ordinaire, « fonds extraordinaires des Ponts et Chaussée » (2). Mais plus tard, quand les nouveaux fonds extraordinaires, que nous examinerons tout à l'heure, furent constitués, ils rentrèrent dans la catégorie générale dite « Fonds ordinaires des Ponts et Chaussées ».

Donc, en résumé, les fonds ordinaires des Ponts et Chaussées comprenaient, pour la Généralité, au moment de l'établissement de l'Assemblée Provinciale :

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées (15 décembre 1787).

(2) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées (15 décembre 1787).

1. Le premier fonds ordinaire, fourni par le principal de la taille .... Livres	55.000
2. La somme de 4.143 livres, fournie par les impositions accessoires de la taille, et destinée aux appointements des Ingénieurs des Ponts et Chaussées	4.143
3. Le fonds de supplément (anciens fonds extraordinaires) fourni par les Impositions accessoires de la taille	154.204
Total .... Livres	213.347
De cette somme, il était distrait, pour les frais d'administration générale, celle de ...Liv.	19.966
Restait donc, à la disposition de la Généralité d'Orléans, la somme de	193.381
A laquelle il faut ajouter les recettes provenant des péages des ponts de Beaugency et de Jargeau, recettes s'élevant, pour 1786, savoir :	
Année de bail du péage du Pont de Beaugency	3.000
Année de bail du péage du Pont de Jargeau.	3.500
Si l'on ajoute 400 livres données annuellement par le Duc d'Orléans pour l'entretien des chemins de la forêt de Dourdan	400
On obtient un total de .... Livres	200.281

qui forme le montant des Fonds Ordinaires des Ponts et Chaussées.

Voici, d'après le rapport du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Assemblée Provinciale, le tableau compris dans l'exercice de 1786, des dépenses à faire en 1787 sur les Fonds ordinaires des Ponts et Chaussées :

1. Dépense de l'entretien des routes pavées .... Livres	84.726
2. Parfait paiement sur les derniers baux	40.487
3. Continuation d'ouvrages comme ponts, arcs, arceaux et pavé de blocage de cailloux.	30.000
4. Nouveaux ouvrages (4 arceaux sur la route de Vendôme, à Tours)	3.000
5. Appointements de l'Ingénieur en chef et des Inspecteurs	8.052
6. Appointements des Sous-Ingénieurs, Elèves, Dessinateurs, Géographes	6.525
7. Gratifications accordées à l'Ingénieur en chef, aux Inspecteurs, Sous-Ingénieurs et autres	5.900
8. Salaires des Conducteurs, Piqueurs et autres employés à la journée ; dépense de levage de plans, nivellements, sondes, recherches de matériaux, etc.	21.591
Total égal (1)	200.281

Dont 42.068 livres sont employées pour les frais d'administration des Ponts et Chaussées (appointements, salaires et gratifications) et le reste, soit 158.213 livres, aux ouvrages d'art des routes (routes pavées, ponts, ponceaux, arcs, arceaux, blocage de cailloux).

(1) Ass. Prov. — Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées.

II. — Fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées

Ces fonds sont constitués par une somme de 45.000 livres, prise sur le montant de la Capitation (1).

« Les fonds extraordinaires, dit le rapport du Bureau des Ponts et Chaussées, ont été accordés à l'origine pour l'ouverture de la route d'Orléans à Blois par Beaugency et pour les communications de la Sologne et du Berry. Ils ont encore la même destination, mais ils servent, de plus, à payer les indemnités des maisons, prés, vignes, vergers et bois que la direction des routes enlève aux propriétaires. Ils servent aussi aux réparations annuelles, urgentes et provisoires des différents ouvrages d'art et encore aux suppléments des gratifications accordées aux Ingénieurs (2). »

(1) Cette somme était également comprise dans les fonds libres de la Capitation que nous avons étudiés plus haut ; aussi, cette méthode de porter la même somme dans différents fonds rend très difficile de faire aboutir le travail que nous accomplissons actuellement. On peut se rappeler que nous avons retranché, dans la détermination des « fonds libres de la Capitation », cette somme de 45.000 livres portée, dans le Rapport des Procureurs Syndics, comme affectée aux « communications et ouvrages d'art dans la Sologne et le Blaisois ».

(2) A la séance du 21 décembre 1787, l'Assemblée Provinciale prit un Arrêté aux termes duquel « toutes les sommes qui ont été détournées des fonds libres y seront désormais réunies ». Cet Arrêté semble viser les fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées et faire allusion, d'autre part, à la suppression des Conducteurs des Ponts et Chaussées, suppression que décida l'Assemblée Provinciale. Mais, d'une part, les Conducteurs furent rétablis par la Commission Intermédiaire. En second lieu, nous croyons (d'après ce qu'il semble résulter de certains

Voici, aux termes du même rapport, le tableau présenté par l'exercice de 1786 pour les dépenses de 1787 :

La somme à employer cette année-là était de 48.543 livres composée des 45.000 livres du montant des fonds extraordinaires et de 3.543 livres provenant des revenants bons de l'exercice 1785.

Cette somme a été employée de la manière suivante :

1. Dépense d'entretien sur la route d'Orléans à Blois .... Livres	10.426
2. Parfaits paiements de réparations et entretiens urgents de divers ponts de la Généralité	7.521
3. Parfaits paiements d'indemnités	4.520
4. Continuation d'ouvrages	8.500
5. Nouveaux ouvrages	6.000

Arrêtés de la Commission Intermédiaire) que les 3.000 livres de gratification à l'Ingénieur ont continué à lui être payées. D'autre part, la Commission Intermédiaire se plaint bien de l'insuffisance de fonds destinés aux indemnités pour expropriation à l'occasion des routes, mais cela n'implique pas forcément que les anciens fonds qui y étaient affectés ont été détournés de leur destination. Enfin, il n'est pas parlé dans les Arrêtés de la Commission Intermédiaire des 10.426 livres affectées à la route d'Orléans à Blois, mais ce silence ne prouve pas non plus que cette somme n'était plus affectée aux dépenses de cette route. De fait, nous ne savons dans quelle mesure l'Arrêté de l'Assemblée Provinciale a été mis à exécution et ne sachant si certaine partie des fonds des Ponts et Chaussées a été versée dans les fonds libres, et si oui, dans quelle mesure, nous avons préféré, jusqu'à preuve du contraire, laisser tel que ,le montant des fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées.

6. Indemnités à l'occasion des routes nouvellement ouvertes	3.000
7. Gratifications à l'Ingénieur en chef, aux Inspecteurs, Sous-Ingénieurs et autres	5.460
8. Honoraires du trésorier particulier des Ponts et Chaussées	225
9. Salaires des Conducteurs, frais de levage de plans, nivellements, sondes, etc... pour les ouvrages sur la nouvelle route d'Orléans à Blois et pour les abords et communications dans la Sologne et le Berry	2.891
Total (1) ...... Livres	48.543

Dont 8.566 livres sont employées pour les frais d'administration et le reste, soit 39.977 livres, pour : *a*) les dépenses de la route d'Orléans à Blois ; *b*) les ouvrages d'art; *c*) les communications de la Sologne et du Berry ; *d*) les indemnités pour expropriations causées par la construction des routes.

Donc, en résumé, les fonds ordinaires et extraordinaires des Ponts et Chaussées se montaient ensemble à la somme totale de (200.281 plus 45.000) 245.281 livres qui est affectée aux dépenses suivantes :

(1) Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Ass. Provinciale, 15 décembre 1787.

1. Frais d'administration du Service des Ponts et Chaussées .... Livres	50.644
2. Ouvrages d'art des routes	100.234
3. Les Indemnités pour cause d'expropriations occasionnées par la construction ou la nouvelle direction des routes	7.520
4. Les dépenses relatives à la nouvelle route d'Orléans à Blois	10.426
Total .... Livres	248.824

excédant (pour 1786) d'une somme de 3.543 sur les recettes, somme variable chaque année et couverte par les revenants bons des exercices précédents.

Nota. — Nous savons que 3.000 livres sont prises sur les fonds libres de la Capitation, pour le traitement de l'Ingénieur en chef ; traitement qui est encore augmenté par 2.400 livres prises sur les fonds de charité que nous verrons plus bas ; ce qui porte les frais d'administration du Service des Ponts et Chaussées à la somme de (50.644 plus 5.400 livres) 56.044 livres.

De même, nous savons que 4.000 livres sont prises sur les fonds libres de la Capitation pour la plantation des grandes routes ; cette somme doit logiquement rentrer dans le budget des Ponts et Chaussées.

III. — *Fonds provenant de la Prestation en argent.*

Ces fonds qui se montent, nous le savons, à la somme de 586.385 livres, sont entièrement et exclusivement employés pour acquitter les dépenses occasionnées par les travaux à faire sur les routes de la Généralité.

IV. — *Fonds de Charité. — Contributions volontaires.*

Les fonds de charité étaient des fonds octroyés par le Roi pour couvrir les dépenses occasionnées par les « ateliers de charité » qui étaient établis, depuis 1771, dans la Généralité, tant pour fournir du travail aux malheureux que pour entretenir et réparer les routes communales et vicinales.

Ces fonds variaient, en fait, entre un minimum de 90.000 livres et un maximum de 110.000 livres ; on peut donc assigner comme moyenne du montant de ces fonds la somme de 100.000 livres.

Ces fonds étaient répartis entre les différentes demandes d'ateliers de charité formées par les différentes Paroisses ou même par des particuliers. La répartition était autorisée par le Contrôleur général à qui l'Intendant, sous l'ancien régime, puis, après l'établissement de l'Assemblée Provinciale, la Commission Intermédiaire, envoyait le projet de répartition des fonds de charité.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail de l'organisation des ateliers de charité (1) ; mais, toutefois, au point de vue qui nous occupe, il est nécessaire de signaler qu'en principe, aucun atelier de charité n'était accordé à la demande d'une Paroisse ou d'un particulier que si cette Paroisse ou ce particulier s'engageait à verser pour cet atelier une somme égale à celle qu'il obtenait

(1) V. Chap. III, Article 3°.

sur les fonds de charité. Par suite, en fait, les fonds de charité se trouvaient portés au double, ou à peu près, par les contributions volontaires des Paroisses et des particuliers.

Donc, en fait, les fonds de charité, augmentés des sommes provenant des contributions volontaires, se trouvaient portés annuellement dans les environs de 200.000 livres.

Ces deux cent mille livres avaient, comme affectation, l'entretien et les réparations (au moyen des ateliers de charité) des routes vicinales et communales, et en général de tous les chemins qui n'étaient pas compris dans l'état général des grandes routes (ou routes classées dans l'une des trois catégories de cet état).

V. — *Fonds des Décharges et Modérations et Fonds de la Remise du Roi.*

Nous savons que ces fonds se montaient ensemble à la somme de 170.000 livres se décomposant ainsi :

1. Remise du Roi sur le principal de la taille .... Livres	100.000
2. Non-valeurs imputées sur la Capitation	50.000
3. Non-valeurs imputées sur les Vingtièmes	20.000
Total .... Livres	170.000

Comme ces 170.000 livres étaient affectées à faire face aux non-valeurs et à être employées en décharges et modérations d'impôts, il est évident qu'elles ne servaient à acquitter aucune catégorie de dépenses.

VI. — *Fonds provenant des impositions locales et des revenus des biens patrimoniaux des Communautés.*

Ces fonds n'entrent pas dans le budget provincial proprement dit et constituent les budgets particuliers des différentes communautés.

Nous savons que les impositions locales se divisaient en impositions annuelles et en impositions accidentelles et momentanées.

Les impositions annuelles s'élevaient, chaque année, en moyenne, aux environs de 4.000 livres (1) ; mais, le montant des impositions accidentelles (de beaucoup les plus importantes) variait suivant les besoins des Communautés et est impossible à déterminer.

Le montant des revenus provenant des biens patrimoniaux et des octrois des villes est également impossible à évaluer, même d'une manière approximative.

Toutefois, d'après le rapport des Procureurs Syndics, des états de 1777 en portaient le montant à 246.800 livres (1).

Si nous récapitulons maintenant les montants des différents fonds que nous avons examinés, nous voyons que l'Assemblée Provinciale avait à sa disposition une somme totale de 1.229.395 livres se décomposant de la manière indiquée par le tableau suivant :

(1) V. Ass. Prov. — Rapport des Procureurs Syndics.

Tableau des fonds de Recettes mis à la disposition de l'Assemblée Provinciale

FONDS DE RECETTES	MONTANT	IMPOSITIONS QUI LES FOURNISSENT	Somme prélevée sur ces impositions.	DÉPENSES AUXQUELLES ILS SONT AFFECTÉS	Pour une somme de :
	Livres		Livres		Livres
I *Fonds libres de la Capitation*				1. Frais d'Administration..............	85.970
a) fonds libres proprement dits : 76.414.				2. Dépenses relatives aux troupes et à la maréchaussée....................	85.000
b) fonds des dépenses variables : 77.558.				3. Plantation des grandes routes.........	4.000
c) Supplément ajouté aux fonds libreset se montant, suivant toute probabilité dans les environs de 40.000 livres...... 40.214.				4. Traitement de l'Ingénieur en chef....	3.000
				5. Dépenses diverses, telles que subventions à des hôpitaux, service de la louveterie, cours gratuits, Sociétés d'agriculture, etc..................	16.216
Livres.....194.186.	194.186	Capitation..........................	194.186	Ensemble.......	194.186
II. *Fonds des Ponts et Chaussées.*		1. Taille en principal............	55.000		
a) Fonds ordinaires des Ponts et Chaussées se montant à : 213.347 d'où il faut déduire 19.966 livres pour les frais d'administration générale. Reste pour la Province : 193.381 livres, auxquelles il faut ajouter un supplément de recettes de 6.900 livres ; soit donc un total de 200.281 livres.		2. Impositions accessoires de la taille........................	158.347	1. Frais d'administration, service des Ponts et Chaussées................	50.644
		3. Péages des Ponts de Beaugency et de Jargeau.....	6.500	2. Ouvrages d'art.....................	180.234
		4. Don annuel du duc d'Orléans..	400	3. Indemnités pour cause d'expropriation occasionnées par la construction des routes ou leur changement de direction................................	75.20
		Total......	220.247		
		D'où il faut déduire.........	19.966		
		Reste......	200.281		
b) Fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées ; 45.000 qui avec les revenants-bons des exercices antérieurs produisaient : 45.000 + 3.543 = 48.543		1. Capitation....................	45.000	4. Dépenses relatives à la nouvelle route d'Orléans à Blois..................	10.426
		2. Revenants-bons (évalués pour plus de commodité à).......	3.543		
	248.824	Total......	48.543	Ensemble..........	248.824
III. *Fonds de la Prestation en argent.*	586.385	Prestation en argent............	586.385	Travaux des grandes routes............	586.385
		1. Fonds de charité octroyés par le Roi..........................	100.000	1. Ateliers de charité.......... 197.600	200.000
		2. Contributions volontaires des Paroisses et des particuliers.	100.000	2. Supplément de traitement à l'Ingénieur en chef........ 2.400	
IV. *Fonds des Ateliers de Charité.*	200.000	Total.....	200.000		

On voit par ce tableau que les différents fonds de recette mis à la disposition de l'Assemblée Provinciale s'élevaient respectivement savoir :

I. Les Fonds libres de la Capitation. Livres	194.186
II. Les Fonds des Ponts et Chaussées (1) ..	248.824
III. Les Fonds de la prestation en argent représentative de la corvée	586.385
IV. Les Fonds des ateliers de charité	200.000
Soit un total (2) de .... Livres	1.229.395

Ces douze cent vingt-neuf mille trois cent quatre-vingt-quinze livres constituent donc le montant des différentes recettes du Budget Provincial confié par le Roi à l'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans.

Si nous envisageons maintenant ce Budget, non plus au point de vue des recettes, mais au point de vue des dépenses, nous verrons qu'on peut faire rentrer ces dépenses dans les catégories suivantes.

I. Les frais d'administration des Ponts et Chaussées.

II. Les travaux des routes.

III. Les ouvrages d'art exécutés sur ces routes.

IV. Les indemnités pour cause d'expropriation à l'oc-

(1) En y ajoutant la somme de 3.543 livres prise, pour plus de commodité, comme type des revenants-bons obtenus sur les adjudications des ouvrages d'art.

(2) Nous n'avons pas tenu compte de la somme de 170.000 livres montant du fonds des décharges et modérations ; ce fonds des décharges et modérations est, en effet, pour ainsi dire, un fonds négatif, c'est un moins-perçu sur les impositions, et non une somme pouvant être affectée à des dépenses.

casion des routes et dépenses relatives à la nouvelle route d'Orléans à Blois.

V. Plantation des grandes routes.

VI. Les ateliers de charité.

VII. Les frais d'administration des différentes Assemblées.

VIII. Les dépenses faites à l'occasion des troupes et de la maréchaussée.

IX. Diverses dépenses faites dans un but de bienfaisance comme les subventions aux hôpitaux ; aux Sociétés d'agriculture ; les dépenses relatives au service de la louveterie, etc.

Pour plus de clarté, nous avons consigné dans le tableau suivant le montant de ces différentes dépenses avec, en regard, les fonds qui y sont affectés.

Tableau des différentes Dépenses inscrites au Budget de la Province

Liste des Dépenses	Montant	Fonds qui y sont affectés	Pour une somme de
	(Livres)		(Livres)
I. — Frais d'Administration du Service des Ponts et Chaussées	56.044	1. Fonds ordinaires et extraordinaires des Ponts et Chaussées. 2. Fonds libres de la Capitation 3 Fonds de charité Total	50.644 3.000 2.400 56.044
II. — Travaux des Routes	586.385	Fonds de la prestation en argent représentative de la corvée.	586.385
III. — Ouvrages d'art des Routes	180.234	Fonds ordinaires et extraordinaires des Ponts et Chaussées	180.234
IV. — Indemnités pour cause d'expropriation à l'occasion des routes : 7.520 livres, et dépenses relatives à la nouvelle route d'Orléans à Blois : 10.426 livres ; ensemble : 17.946 livres	17.946	Fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées	17.946
V. — Plantation des grandes routes	4.000	Fonds libres de la Capitation	4.000
VI. — Ateliers de Charité	197.600	1. Fonds de charité 100.000 livres, déduit le traitement de 2.400 livres à l'ingénieur 97.600 2. Contributions volontaires (estimées pour somme égale) 100.000	197.600
VII. — Frais d'administration des différentes assemblées	85.970	Fonds libres de la Capitation	85.970
VIII. — Dépenses faites à l'occasion des troupes et de la maréchaussée	85.000	Fonds libres de la Capitation	85.000
IX. — Dépenses diverses faites dans un but de bienfaisance	16.216	Fonds libres de la Capitation.	16 216
RÉCAPITULATION GÉNÉRALE		I. — Dépenses ayant un rapport plus ou moins direct à la construction et à l'entretien des routes et des chemins (compris les fonds des ateliers de charité)	1.042.209
		II. — Frais d'administration	85.970
		III. — Dépenses relatives aux troupes et à la maréchaussée	85.000
		IV. — Dépenses diverses de bienfaisance	16 216
		Total	1 229.395

Nous voyons, par ce tableau, que le montant des différentes dépenses s'élevant, au total, à la somme de 1.229.395 livres, se décompose ainsi, savoir :

I. Frais d'administration du Service des Ponts et Chaussées .... Livres	56.044
II. Travaux des routes	586.385
III. Ouvrages d'art des routes	180.234
IV. Plantation des grandes routes (4.000). Indemnités pour expropriations à l'occasion des routes (7.520) et dépenses relatives à la nouvelle route d'Orléans à Blois (10.426), ensemble	21.946
V. Ateliers de charité (défalqué les 2.400 livres allouées sur les fonds de charité comme supplément de traitement à l'Ingénieur en chef)	197.600
VI. Frais d'administration des différentes Assemblées	85.970
VII. Dépenses faites à l'occasion des troupes et de la Maréchaussée	85.000
VIII. Dépenses diverses faites dans des buts de bienfaisance	16.216
Total ...... Livres	1.229.395

Telles étaient les différentes recettes et dépenses inscrites au budget de la Province, au moins dans la mesure où nous sommes parvenus à rétablir ce budget. Car il est bien certain que nous ne garantissons pas d'une manière absolue le montant des différents éléments de ce budget. Ce n'est que par des déductions puisant leur

base dans les centaines d'arrêtés que la Commission Intermédiaire prit sur des questions les plus diverses, que nous avons pu arriver à ce résultat et, par suite, il est fort possible que des expressions renfermées dans ces Arrêtés et prêtant à équivoque ou que l'ignorance de certaines modifications dont les archives n'auraient pas conservé traces, ait pu çà et là nous induire en erreur. Toutefois, nous croyons que les différents articles de recettes et de dépenses du Budget Provincial devaient très vraisemblablement se monter aux chiffres que nous leur avons assignés. Nous faisons cependant des réserves sur le montant que nous avons attribué aux dépenses faites à l'occasion des troupes et de la Maréchaussée, à propos desquels les éléments nous manquaient pour établir le montant de ces dépenses d'une manière certaine.

En second lieu, il est évident que certains articles de ce budget variaient chaque année ; par suite, nous n'avons pas la prétention d'avoir donné, à une livre près, le budget-type renfermant les recettes et dépenses annuelles de l'Administration Provinciale. Nous n'avons même pas la prétention d'avoir donné le budget de telle ou telle année, car les éléments qui nous ont servi ont été empruntés tantôt à une année, tantôt à une autre. Le seul but de ce travail, c'était, le titre de cet article l'indique, de donner un « aperçu sur les différents articles de recettes et de dépenses inscrits au Budget de la Province ».

Grâce à cet essai de reconstitution du Budget Provincial, nous avons pu déterminer :

I. Le chiffre total des impositions perçues dans la Généralité d'Orléans.

II. Le montant des sommes employées pour le Service et l'utilité de la Province.

III. Et enfin, la fraction de ces sommes qui, ayant été mises à la disposition et sous l'administration directe de l'Assemblée Provinciale, constituaient ce que nous avons appelé le « Budget Provincial ».

Les résultats auxquels nous sommes parvenus sont, en résumé, les suivants que nous récapitulons brièvement avant de clore ce chapitre :

I. Le montant total (1) des impositions perçues sur la Généralité d'Orléans s'élève à la somme de .... Livres 7.876.030

Pour connaître la perception effective, il y a lieu de défalquer le montant des modérations et décharges qui s'élèvent annuellement à la somme de 170.000 livres se décomposant ainsi :

Remise du Roi sur le principal de la taille	100.000	
Non-valeurs imputées sur la Capitation	50.000	170.000
Non-valeurs imputées sur les Vingtièmes	20.000	

Partant, le montant effectif des impositions supportées par la Généralité d'Orléans est de .... Livres 7.706.030

Ce qui fait environ 11 livres par habitant (si, comme

(1) Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale.

le prétend le rapport des Procureurs Syndics, la population de la Généralité d'Orléans est entre 695.000 habitants (d'après la renommée) et 709.000 (d'après le calcul « le plus universellement reçu en France » et qui consiste à multiplier les naissances par 25 ½), soit, pour plus de facilité, une moyenne de 700.000 habitants).

II. Le montant des sommes employées pour le service et l'utilité de la Province s'élève, d'après le tableau fourni par les Procureurs Syndics, au chiffre total de .... Livres 1.415.409

Mais il y a lieu d'y ajouter (comme ils le font remarquer eux-mêmes) le montant de la Prestation en argent « qui se dépense absolument pour les besoins de la Généralité (1) ». 586.385

Donc, le montant total des sommes « dépensées dans la Province ou employées à son service et à son utilité » s'élève au chiffre de (2) .... Livres 2.001.794

III. Enfin la fraction de ces sommes qui a été mise à la disposition et sous l'administration directe de l'Assemblée Provinciale et qui constitue ce que nous avons

(1) Et aussi le montant de la prestation des villes franches. Mais comme le montant exact de la prestation payée effectivement par les villes franches n'est donné nulle part et que d'autre part, tous les rapports portent le montant total de la prestation à 586.385, nous avons préféré laisser ce chiffre tel que.

(2) Il faut ajouter au tableau des Proc. Synd. les 100.000 liv. des contributions volontaires, mais comme il faut y retrancher les 100.000 liv. de la Remise du Roi, le total reste le même.

appelé le Budget Provincial, s'élève au montant total de .... Livres 1.229.395

D'autre part, à côté de ce Budget Provincial se montant à douze cent vingt neuf mille trois cent quatre-vingt-quinze livres, il y avait des budgets particuliers des différentes Communautés, budgets distincts du Budget Provincial proprement dit et qui avaient comme dépenses, les dépenses d'intérêt local et comme recettes correspondantes, les impositions locales et les revenus des octrois et des biens patrimoniaux des Villes et Paroisses.

Les budgets particuliers des différentes Communautés étaient « examinés et arrêtés définitivement » par l'Assemblée Provinciale ou la Commission Intermédiaire Provinciale.

En effet, aux termes de l'article XV du Règlement du 5 août 1787, au mois de janvier de chaque année, l'Assemblée Municipale devait se faire rendre compte de toutes les recettes et dépenses faites pendant l'année précédente, « en l'acquit de la Communauté ».

Ce compte certifié, tant par le Collecteur que par les membres de l'Assemblée Municipale, était adressé avec les pièces justificatives, avant la fin du même mois de janvier, au Bureau Intermédiaire de Département qui, après l'avoir vérifié, le faisait passer avec ses observations à la Commission Intermédiaire Provinciale « à l'effet d'être examiné et arrêté définitivement » (1) dans la forme ci-après.

(1) Règlement du 5 août 1787. Section. Art. XV.

Ces « comptes » des Communautés, ainsi d'ailleurs que ceux des dépenses faites « sous l'administration, tant de l'Assemblée Provinciale que des Assemblées d'Election ou de Département » (c'est-à-dire, somme toute, le Budget général de la Province, Budget comprenant les budgets particuliers des Communautés et le Budget Provincial proprement dit), tous ces comptes sont, aux termes du Règlement du 5 août 1787, « rendus devant la Commission Intermédiaire, présidée par le Commissaire Départi » qui a, « en cas de partage, la voix prépondérante » (1).

Mais ces prescriptions furent modifiées par l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale et, en définitive, les comptes des dépenses des Communautés et ceux « de toutes les dépenses faites sur les fonds de la Province » étaient « examinés et vérifiés par la Commission Intermédiaire », sans la présence de l'Intendant et étaient ensuite remis à l'Intendant « pour être par lui revisés et clos et arrêtés par son ordonnance » (2).

(1) Règlement du 5 août 1787. IVe Section. Art. XIII et XIV.

(2) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale : IIe partie. Art. IV (V. aussi : Ass. Provinciale : Arrêt du 15 décembre 1787).

CHAPITRE III

LES
ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE
AU SUJET DES DIFFÉRENTES DÉPENSES
A FAIRE DANS LA PROVINCE

ARTICLE PREMIER

Administration des Ponts et Chaussées

I. — *Les agents de l'administration des Ponts et Chaussées dans la Généralité.*

La partie technique de l'administration des Ponts et Chaussées, dans la Généralité, était confiée à la direction d'un Ingénieur en chef résidant au chef-lieu de la Province.

L'Ingénieur en chef avait sous ses ordres des Sous-Ingénieurs, des Inspecteurs ou, à leur défaut, des Elèves des Ponts et Chaussées détachés par l'administration pour faire fonction d'Ingénieur.

A l'origine de l'administration de l'Assemblée Provinciale, les circonscriptions des Sous-Ingénieurs ne correspondaient pas aux circonscriptions administratives des Départements de la Généralité. De là, des retards et des complications, chaque Bureau Intermédiaire étant obligé de correspondre avec plusieurs Ingénieurs pour les travaux à faire sur les routes du Département. Aussi, l'Assemblée Provinciale demanda et obtint que ces cir-

conscriptions soient modifiées et, en définitive, il y eut un Ingénieur des Ponts et Chaussées spécialement attaché à chaque département et qui était chargé de la direction générale des travaux publics dans ce Département.

Chacun des Ingénieurs de Département avait sous ses ordres des agents subalternes qui étaient les Conducteurs et les Piqueurs des Ponts et Chaussées.

L'Assemblée Provinciale, dans un but d'économie, avait décidé le 19 décembre 1787 de supprimer les Conducteurs et les Piqueurs des Ponts et Chaussées (1). Mais c'était là de l'économie mal comprise, car les Ingénieurs qui avaient, en outre des travaux des routes, à s'occuper d'autres questions importantes, comme le casernement des troupes, la réparation des Eglises et des Presbytères, ne pouvaient, sans auxiliaires, assurer d'une manière complète le service des routes. Se rendant compte de la nécessité des conducteurs, la Commission Intermédiaire décida, le 10 mai 1788, de consulter les Bureaux Intermédiaires sur l'utilité du rétablissement de ces agents (2) et toutes les réponses qu'elle reçut à ce sujet furent unanimes au sujet de l'utilité incontestable des conducteurs. M. Desherpinières, Ingénieur du Département de Pithiviers et Montargis, faisait particulièrement sentir, dans une lettre qu'il écrivait le 19 mars 1788 au Bureau Intermédiaire de son Département, la nécessité absolue des Conducteurs et Piqueurs des Ponts et Chaussées.

(1) Ass. Provinciale, 19 décembre 1787.
(2) Com. Int., 10 mai 1788.

« La Généralité d'Orléans, disait-il, est partagée en 6 Départements (1), dirigé chacun par un Ingénieur des Ponts et Chaussées. Chaque Département contient, l'un dans l'autre, 60 lieues et davantage de routes actuellement ouvertes. » C'est pourquoi les opérations préliminaires aux travaux, la rédaction des devis et le contrôle des ouvrages exigent au moins trois Conducteurs par Département. « On ne peut porter plus loin cette réduction sans que le service en souffre. » L'Ingénieur ne peut faire, par lui-même, les opérations préliminaires de levées de plans, règlements des parts, calculs des « terrasses », etc. Il lui faut aussi des agents qui vérifient si les piquets pour régler la hauteur des pentes n'ont pas été déplacés « soit pas des causes étrangères, soit par les adjudicataires eux-mêmes intéressés à baisser ou élever les piquets pour diminuer leur travail ». Enfin, il y a de nombreuses expéditions et écritures à faire et ce n'est pas l'Ingénieur qui peut s'en charger. « Mais ce qui exige surtout la présence et la plus grande assiduité des Conducteurs, ajoutait M. Desherpinières, c'est la conduite journalière et indispensable du travail des adjudicataires dont l'intérêt particulier agit sans cesse contre la bonne exécution des ouvrages. Comment parviendra-t-on à prévenir les infidélités de l'adjudicataire, à empêcher les malfaçons, si on ne le surveille continuellement ? Il ne faut pas croire que l'Ingénieur, dans les différentes tournées qu'il pourra faire, et lors de la ré-

(1) **Nous rappelons qu'à l'origine la Généralité était divisée en 6 Départements.**

ception des ouvrages, sera dans le cas de prévenir ou de faire réparer les malversations de l'adjudicataire. Il faudrait souvent presque détruire l'ouvrage pour le bien juger. Lorsqu'il est fait on ne voit que la surface ; il peut y avoir dans les couches inférieures de mauvais matériaux » qu'on ne peut apercevoir, à moins de faire « des sondes si multipliées qu'on démolira une grande partie de l'ouvrage pour s'assurer de sa bonne constitution ». Enfin, les Conducteurs sont encore nécessaires pour s'assurer de la présence des cantonniers sur les routes, et pour guider les adjudicataires peu capables ou stimuler le zèle des négligents. Bref, conclut M. Desherpinières, « la nécessité de l'établissement des Conducteurs est incontestable et la dépense qu'il occasionne ne peut entrer en comparaison avec les avantages qui en résultent. »

S'appuyant sur ces motifs concluants et devant l'avis unanime des Bureaux Intermédiaires, la Commission Intermédiaire, tout en maintenant la suppression des Piqueurs, jugés superflus, décida le rétablissemnet de 12 Conducteurs dans la Généralité, de manière qu'il y en eût deux par Département composé de deux Elections et un dans les Départements qui n'en comprenaient qu'une seule (1).

(1) En fait, il y en eut au moins 13, car le 3 septembre 1788, la Commission Intermédiaire délivra 11 commissions de conducteurs dont 2 pour le Département de Clamecy (bien que ce Département ne contînt qu'une Election) et sans compter les conducteurs du Département d'Orléans et Beaugency, qui, ayant deux Elections, devait avoir au moins deux conducteurs des Routes. (V. Com. Int., 3 septembre 1788.)

Donc, en fait, sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, le service des Ponts et Chaussées, dans la Généralité d'Orléans, comprenait :

Un Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées résidant à Orléans, chef-lieu de la Province.

Sept Sous-Ingénieurs ou Inspecteurs des Ponts et Chaussées, soit un Ingénieur par Département.

Enfin, un Conducteur des Routes par Elections, c'est-à-dire deux par Département comprenant deux élections et un seul par Département n'en contenant qu'une (1).

II. — *Aperçu des dépenses administratives du Service des Ponts et Chaussées.*

Nous avons vu, au chapitre des Impositions, que ces dépenses étaient imputées, partie sur les fonds ordinaires des Ponts et Chaussées et partie sur les fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées.

Ces dépenses comprenaient les appointements et gratifications alloués aux agents des Ponts et Chaussées, les frais de bureau et les frais d'impression.

Les appointements se montaient aux sommes suivantes :

(1) Exception faite pour le Département de Clamecy, qui avait deux conducteurs, bien que ne renfermant qu'une seule Election.

Appointements de l'Ingénieur en chef (1). Livr.	2.400
3 Inspecteurs à 1.800 livres	5.400
4 Sous-Inspecteurs à 1.500 livres	6.000
1 Dessinateur adjoint	300
Total (2)	14.700

2 Conducteurs dans le Département de Châteaudun et Vendôme, à 600 livres	1.200
1 Conducteur dans celui de Pithiviers	1.000
2 dans celui de Montargis et Gien à 1.000 livr.	2.000
2 dans celui de Clamecy, l'un à 1.000 et l'autre à 600 liv.	1.600
2 dans celui de Chartres et Dourdan, à 960 livres	1.920
2 dans celui de Blois et Romorantin à 1.000 livres	2.000
Enfin, 2 dans celui d'Orléans et Beaugency (nous n'avons pu retrouver le chiffre des appointements de ces deux conducteurs, mais, étant donné la très grande longueur des routes dans ce Département, on peut évaluer le traitement de chacun d'eux au moins à 1.000 livres)	2.000
Total (3 et 4) ...... Livres	11.720

(1) Mais l'Ingénieur en chef recevait encore à titre de traitement 3.000 livres sur les fonds de la Capitation et 2.400 sur les fonds de charité, ce qui lui faisait un traitement total de 7.800 livres sans compter les gratifications.

(2) Ass. Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

(3) V. Com. Int., 3 septembre 1789.

(4) Sous l'Ancien Régime, il y avait avant l'établissement des Assemblées Provinciales:

Le total des appointements de tous les agents des Ponts et Chaussées se montait donc ensemble dans les environs de 26.500 livres.

A ces appointements, il faut ajouter les gratifications annuelles qui étaient accordées aux agents des Ponts et Chaussées. D'après le rapport du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Assemblée Provinciale, ces gratifications s'élevaient en 1787 à la somme de 11.360 livres, dont 5.900 livres imputées sur les fonds ordinaires des Ponts et Chaussées et 5.460 sur les fonds extraordinaires (1).

Les frais de bureau des Ingénieurs et les frais d'impression étaient portés sur l'état des dépenses annuelles et fixes à imputer sur les fonds libres de la Capitation.

Les frais de bureau de l'Ingénieur en chef se montaient sous l'ancien régime, et d'après l'état de 1786, à 3.050 livres (2). Quant aux frais de bureau des Ingénieurs de Département, nous n'avons pu les déterminer (peut-être même n'étaient-ils pas portés).

Les frais d'impression devaient être assez importants puisque, à plusieurs reprises, la Commission Intermé-

11 Conducteurs ayant chacun un traitement de 1.000 livres	11.000
9 Piqueurs à 600 livres	5.400
1 Piqueur à 540 livres	540
Total	16.940

(V. Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale).

(1) Ass. Provinciale. Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées. — Séance du 15 décembre 1787.

(2) Ass. Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

diaire délivra, au profit de l'imprimeur, des certificats d'acompte se montant chacun à 1.500 livres. Mais, là encore, nous ne pouvons donner de total, même approximatif.

III. — *Autorité conférée, par les Règlements, à l'Assemblée Provinciale, sur les différents agents des Ponts et Chaussées.*

L'Assemblée Provinciale et sa Commission Intermédiaire avaient la surveillance générale des Ingénieurs et des Inspecteurs des Ponts et Chaussées. Elle n'était pas, il est vrai, chargée de les nommer et n'avait pas le droit de les révoquer, mais ils étaient placés sous son autorité, et elle pouvait leur donner tous les ordres qu'elle jugeait nécessaire de leur faire parvenir.

« L'Assemblée Provinciale ou sa Commission Intermédiaire, dit l'Instruction du Roi, aura sous ses ordres immédiats les Ingénieurs, Inspecteurs, Sous-Ingénieurs et Elèves détachés des Ponts et Chaussées. Elle leur prescrira ce qu'elle jugera convenable pour la rédaction des projets des travaux à exécuter et pour la suite et exécution de ces travaux. Elle rendra compte de leurs services au Contrôleur général des finances. Enfin, les gratifications qui devront leur être accordées seront réglées d'après ces propositions (1). »

Ce droit de surveillance qui était conféré à la Commission Intermédiaire, sur les Ingénieurs des Ponts et

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. Ve Partie. (Ponts-et-Chaussées.)

Chaussées, la Commission Intermédiaire entendit l'exercer d'une manière efficace et, dans ce but, elle édicta un règlement minutieux (1) résumant les principales obligations des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et la ligne de conduite qu'ils devaient suivre dans leurs rapports avec l'Administration Provinciale. Ce règlement fut approuvé par le Conseil et renvoyé, dans sa forme définitive, à la Commission Intermédiaire, par M. de la Millière, Intendant des Ponts et Chaussées. Il était intitulé : « Instruction provisoire pour le service des Ingénieurs des Ponts et Chaussées (2). »

Aux termes de ce Règlement, les Ingénieurs étaient tenus de résider dans leur Département et de préférence au chef-lieu, sauf raisons plausibles. Les congés qui leur sont accordés doivent être visés par la Commission Intermédiaire et ils ne peuvent, en aucun cas, prolonger leur absence au delà du temps fixé pour le congé. D'ailleurs, ajoute le Règlement, « il n'en sera point délivré, à moins de causes extraordinaires, dans le temps des adjudications, et surtout de la réception des ouvrages ».

Les Ingénieurs sont tenus de remplir leurs fonctions « sous l'inspection directe du Bureau Intermédiaire auquel chacun d'eux est attaché ». Ils doivent lui donner tous les renseignements et toutes les notes qu'il désire

(1) Du moins, il semble résulter, du dépouillement des archives, que ce fut la Commission Intermédiaire qui prit l'initiative de ce Règlement.

(2) V. Instruction provisoire pour le service des Ingénieurs des Ponts-et-Chaussées. (Archives du Loir-et-Cher, Cote : C. 29 [manuscrit]).

et sont tenus de se rendre eux-mêmes aux séances du Bureau Intermédiaire, toutes les fois qu'ils y sont appelés. De même, ils doivent accompagner le délégué que le Bureau Intermédiaire peut députer pour l'inspection des travaux publics, toutes les fois que ce délégué juge leur présence utile. Enfin, il leur est recommandé de de ne pas confier aux Conducteurs et de faire eux-mêmes toutes les opérations importantes, telles que « les alignements des routes, les nivellements du terrain, la distribution des ateliers, la visite du travail des entrepreneurs qui demandent des paiements d'acompte, etc... et « pour constater leur assistance personnelle », ils doivent faire suivre les actes qu'ils dressent au sujet de chaque opération de la formule suivante: « J'atteste que j'ai fait en personne la visite, ou les vérifications, ou l'opération énoncée au présent acte. »

Les Ingénieurs doivent visiter les travaux le plus souvent possible et « afin de constater l'emploi du temps et la réalité des visites sur les routes », les Ingénieurs doivent remettre, aux Bureaux Intermédiaires, une fois par mois, « un journal qui contiendra le rapport détaillé des différentes tournées qu'ils auront faites pendant le cours du mois. Ce journal indiquera, en même temps, la situation de chaque route et atelier, à l'époque de la présence des Ingénieurs sur les lieux ; ce qui reste à faire ; la bonne ou mauvaise exécution des ouvrages ; les ordres qu'ils auront donnés ou les propositions qu'ils croiront devoir faire au Bureau Intermédiaire. » Ce journal, signé de l'Ingénieur, doit être remis, par lui, à la fin de chaque mois, au Bureau Intermédiaire

qui l'adresse ensuite, avec ses observations, à la Commission Intermédiaire Provinciale (1).

La Commission Intermédiaire était, on le voit, à même de se rendre un compte exact de la manière dont les Ingénieurs s'occupaient de leurs fonctions. De plus, quand elle avait à se plaindre de leurs services, elle avait à sa disposition plusieurs moyens de les rappeler á l'ordre.

Outre les blâmes qu'elle avait le droit de leur adresser, elle pouvait porter plainte au sujet de leur conduite auprès du pouvoir central et les quelques plaintes qu'elle adressa, au cours de son administration, furent toujours prises en considération.

Dès qu'une plainte est portée par un Bureau Intermédiaire, au sujet de la conduite d'un Ingénieur, la Commission Intermédiaire fait mander ce dernier, par l'ingénieur en chef, à l'effet de comparaître devant elle ou, si les faits sont suffisamment graves, elle envoie, sur les lieux, des commissaires à fin d'enquête (2). Parfois, la sanction qu'elle prend à la suite de cette enquête est purement platonique et, comme au sujet de l'élève des Ponts et Chaussées détaché à Clamecy, il est simplement pris « des précautions pour que l'élève des Ponts et Chaussées donne, au Bureau Intermédiaire, une satisfaction indispensable et qu'il ne sorte pas du respect qu'il doit au Bureau Intermédiaire (3). » D'autres

(1) L'Assemblée de Département de Blois et Romorantin exigeait même de l'Ingénieur du Département qu'il lui transmette, chaque fois qu'il faisait une tournée, le résultat de son inspection.

(2) Commission Intermédiaire. Arrêté du 5 octobre 1788.

(3) Com. Int., 13 octobre 1788.

fois, par contre, la plainte est transmise au ministre : l'Ingénieur en chef est chargé de solliciter le changement de l'Ingénieur auprès de M. de la Millière, Intendant des Ponts et Chaussées (1) et, à deux ou trois reprises, la Commission Intermédiaire, ayant ainsi sollicité le changement d'un Ingénieur ou d'un Elève détaché des Ponts et Chaussées, s'est vu faire droit à sa demande.

Le second moyen que la Commission Intermédiaire avait, de rappeler à l'ordre les Ingénieurs négligents, provenait du droit qu elle possédait de réduire ou peut-être même de supprimer complètement les gratifications qui leur étaient allouées. Et, en effet, si l'Assemblée Provinciale, tout en délibérant sur les appointements alloués aux Ingénieurs, n'avait pas le pouvoir d'en modifier le montant, il semble que c'était à elle seule qu'appartenait le droit de prendre l'initiative des gratifications à allouer aux Ingénieurs. Ordinairement, c'était l'Ingénieur en chef qui, dans un état, proposait les gratifications à attribuer aux Ingénieurs et cet état, visé par la Commission Intermédiaire, était envoyé par elle à l'Intendant des Ponts et Chaussées qui, une fois l'état des gratifications clos et arrêté, expédiait les mandats nécessaires pour le paiement de ces gratifications. Mais si le Pouvoir central pouvait réduire le montant des gratifications proposées par la Commission Intermédiaire, il ne pouvait, semble-t-il, inscrire d'office ces gratifications sans l'assentiment de la Commission Intermédiaire, et la meilleure preuve, c'est qu'à plusieurs reprises, l'Intendant des Ponts et Chaussées pria la Commission Inter-

(1) Com. Int., 26 juin 1788.

médiaire d'accorder une gratification à tel Ingénieur, pour tel ou tel fait ; ce qu'il n'aurait pas fait, très probablement, si lui-même avait eu le droit d'inscrire d'office cette gratification au Budget Provincial.

Telle était l'autorité conférée à l'Assemblée Provinciale et à la Commission Intermédiaire sur les Ingénieurs des Ponts et Chaussées. A l'égard des Conducteurs et Piqueurs des Ponts et Chaussées, cette autorité était encore plus complète ; on peut même dire qu'elle était absolue.

En effet, c'était la Commission Intermédiaire qui nommait les Conducteurs et les Piqueurs des Ponts et Chaussées et elle les révoquait à sa volonté. Voici la procédure suivie pour la nomination de ces agents : les Bureaux Intermédiaires, après s'être concertés avec l'Ingénieur du Département, présentaient les sujets destinés à remplir les places de conducteurs, et la Commission Intermédiaire expédiait une commission de conducteur à ceux des candidats présentés qui lui semblaient offrir les garanties suffisantes.

Les Conducteurs et Piqueurs étaient « entièrement aux ordres et sous la dépendance immédiate des Assemblées de Département » (1) et les Bureaux Intermédiaires étaient libres de les employer sur les routes « qu'ils jugeaient à propos de leur marquer en se concertant à cet égard avec les Ingénieurs de Département » (2 et 3). Enfin, la Commission Intermédiaire

(1) Com. Int. Séance du 13 juin 1788.
(2) Com. Int. Séance du 11 août 1788.
(3) L'Assemblée de Département de Blois et Romorantin exi-

avait concédé aux Bureaux Intermédiaires le droit de révoquer ces agents, sauf l'obligation de leur part de prévenir la Commission Intermédiaire de cette révocation.

En résumé, le service des Ponts et Chaussées comprenait, dans la Généralité d'Orléans, un Ingénieur en chef résidant à Orléans et sept Ingénieurs et Inspecteurs attachés respectivement à chacun des sept Départements de la Généralité. Ces Ingénieurs étaient nommés par le pouvoir central, mais l'Assemblée Provinciale possédait pleine autorité pour contrôler et surveiller leur travail et avait à sa disposition deux sanctions, les plaintes qu'elle pouvait porter près des ministres et la réduction des gratifications allouées à ces ingénieurs sur sa proposition.

Au-dessous de ces Ingénieurs, treize conducteurs des grandes routes, soit (sauf pour le Département de Clamecy), un conducteur par Election, étaient nommés par l'Assemblée Provinciale, et pouvaient être révoqués par elle à sa volonté.

Tels étaient les pouvoirs de l'Assemblée Provinciale à l'égard de l'Administration des Ponts et Chaussées ; ces pouvoirs étaient, on le voit, assez étendus, et, en tout cas, bien plus efficaces et bien plus grands que ceux qui sont conférés de nos jours aux Assemblées Départementales actuelles.

geait des conducteurs qu'ils remettent tous les 15 jours au Bureau intermédiaire des certificats signés des Syndics et autres membres des Municipalités voisines des routes, certificats attestant l'exactitude des tournées des Conducteurs.

ARTICLE II

Travaux des Routes

§ 1

CONFECTION DES DEVIS ET MISE EN ADJUDICATION DES TRAVAUX DES ROUTES

L'Assemblée Provinciale ou sa Commission Intermédiaire décidait, sur les avis des Bureaux Intermédiaires de Département, quels seraient les travaux à faire sur les routes, pendant l'année. Cette décision n'était pas, il est vrai, définitive, et, pour être mise à exécution, devait être approuvée par le Pouvoir central. Mais, par ailleurs, il ne semble pas non plus que le Pouvoir central ait pris le droit d'inscrire d'office et sans la proposition de l'Assemblée Proovinciale, des dépenses relatives aux travaux des routes. Du moins, nous ne trouvons pas d'exemples de ce fait, dans les archives de la Commission Intermédiaire. Evidemment, le Pouvoir central étant, de fait, un pouvoir absolu, il aurait toujours pu imposer sa volonté, sur ce sujet, et il aurait proba-

blement usé de ce pouvoir pour se substituer aux Assemblées Provinciales qui se seraient montrées d'une négligence ou d'une incapacité notoire, mais on peut dire qu'en fait, durant le cours de son administration, l'Assemblée Provinciale d'Orléans, ou mieux, sa Commission Intermédiaire, a eu pleine liberté, dans les limites des fonds alloués, de décider quels travaux il était utile ou nécessaire de faire sur les routes de la Généralité.

Sur la proposition des Bureaux Intermédiaires de Département, la Commission Intermédiaire décide donc les travaux à faire sur les routes. Il s'agit, maintenant, d'évaluer la dépense qui en résultera, c'est-à-dire de dresser le devis des travaux et de le faire approuver, s'il y a lieu, par l'autorité compétente (1).

Ces devis sont dressés par les Ingénieurs de Départe-

(1) Tous les travaux des routes, dont il est question ici, sont ceux relatifs aux ouvrages exécutés sur les seuls fonds de la Province. En effet, quand il s'agit d'ouvrages exécutés sur les fonds du Roi, c'est l'Intendant qui procède seul et sans le concours, ni de l'Assemblée Provinciale, ni de sa Commission Intermédiaire, à l'adjudication, direction et réception des ouvrages et, dans ce cas, les dépenses en sont acquittées sur les seules ordonnances de l'Intendant.

Si, au contraire, les travaux sont exécutés, partie sur les fonds du Roi et partie sur les fonds de la Province, les ouvrages devaient, primitivement, être proposés par la Commission Intermédiaire présidée par le Commissaire Départi. Mais le Roi ayant jugé « que la surveillance de son Commissaire Départi serait plus utile au bien de son service, lorsque son avis serait postérieur à la délibération de la Commission Intermédiaire » décida que l'Intendant ne prendrait pas part à la délibération de la Commission Intermédiaire. Mais, dans ce cas, cette dé-

ment qui doivent se concerter, à ce sujet, avec les Bureaux Intermédiaires (1 et 2).

Préalablement, l'Ingénieur divise les différentes routes en des espaces déterminés, appelés « ateliers des routes », puis, il dresse le devis des ouvrages à faire sur chaque fraction de route formant un atelier distinct. Il soumet ensuite les différents devis aux Bureaux Intermédiaires qui les vérifient et les approuvent, s'il y a lieu. Après quoi, l'ensemble des devis des ouvrages à faire, durant l'année, sur toutes les routes du Département, et revêtus de « l'attache » du Bureau Intermédiaire, est envoyé à l'Ingénieur en chef, qui les examine et les soumet à l'Assemblée Provinciale ou à sa Commission Intermédiaire, avant le 15 décembre suivant.

La Commission Intermédiaire, après les avoir approuvés, fait passer les devis de tous les travaux à faire sur les routes de la Généralité à l'Intendant qui les envoie, avec ses observations, au Contrôleur général des finances, avant le 15 janvier suivant (3).

libération ne pouvait « avoir son effet » qu'après avoir été homologuée par l'Intendant et toutes les ordonnances de paiement sur les fonds du Roi sont délivrées par l'Intendant et renvoyées, par lui, à la Commission Intermédiaire qui les vise et les remet entre les mains de l'adjudicataire.

(1) Com. Int., 17 janvier 1789.

(2) Mais, avant de commencer ce travail, les devis doivent être communiqués à la Commission Intermédiaire, sous forme de projets sommaires, et ce n'est que sur l'approbation de celle-ci, que les Bureaux Intermédiaires peuvent demander aux Ingénieurs de dresser les devis en forme et avec les détails estimatifs des ouvrages (Instruction pour le service des Ingénieurs des Ponts et Chaussées).

(3) Com. Int., 14 mars 1788.

Les devis, une fois approuvés et arrêtés définitivement par le Conseil, sont renvoyés par M. de la Millière, Intendant des Ponts et Chaussées, à la Commission Intermédiaire. Celle-ci délivre, au bas de ces devis, les ordonnances nécessaires pour autoriser les Bureaux Intermédiaires à en passer les adjudications, et envoie le tout aux Bureaux Intermédiaires de Département pour les mettre à portée de passer ces adjudications dans le plus bref délai possible (1).

A ce moment, la division des ateliers et la confection des devis sont devenues définitives, en ce sens que, ni la Commission Intermédiaire, ni les Bureaux Intermédiaires, ne peuvent rien y changer sans avoir obtenu un nouvel Arrêt du Conseil autorisant ces modifications (2). Cependant, au cas où des travaux doivent occasionner des dépenses inutiles, soit parce que la route dont il s'agit n'a pas besoin des réparations prévues, soit pour toute autre cause, la Commission Intermédiaire n'hésite pas, sans autre formalité, à autoriser le Bureau Intermédiaire à ne pas passer l'adjudication de ces travaux et à employer les fonds alloués, en augmentation d'ouvrages pour l'année suivante (3). Ainsi, le principe suivi par la Commission Intermédiaire semble avoir été le suivant : elle ne se reconnaît pas le droit de faire exécuter des ouvrages qui n'ont pas été approuvés par le Conseil, mais elle ne se croit pas obligée de

(1) Com. Int., 14 mars 1788.
(2) Com. Int., 15 mai 1788.
(3) Com. Int., 10 mai 1788.

mettre de suite à exécution tous les travaux qui ont reçu cette approbation.

Enfin, une fois qu'ils ont reçu les ordonnances de la Commission Intermédiaire, les Bureaux Intermédiaires commettent, soit un de leurs membres, soit un membre de l'Assemblée de Département, pour procéder aux adjudications dont les Procès-Verbaux sont ensuite réunis et déposés au greffe de la Commission Intermédiaire.

L'Assemblée Provinciale et sa Commission Intermédiaire s'occupèrent avec beaucoup de soin des adjudications des travaux à faire sur les routes et, sur l'avis des Bureaux Intermédiaires, la Commission Intermédiaire prit les précautions les plus minutieuses pour que, d'une part, les travaux soient adjugés avec le plus d'économie possible et, d'autre part, pour que les entrepreneurs ne puissent, par mauvaise foi, négligence ou incapacité, faire des ouvrages défectueux ou trop hâtifs.

L'Assemblée Provinciale se préoccupa, tout d'abord, de faire baisser, le plus possible, les prix d'adjudication, afin d'obtenir des rabais importants sur les devis estimatifs des Ingénieurs. Dans ce but, elle chercha à augmenter la concurrence entre les entrepreneurs aptes à se présenter aux adjudications. Le premier moyen qu'elle recommanda, à ce sujet, aux Bureaux Intermédiaires d'employer, fut celui de diviser le plus possible les ateliers des routes. Le Procureur Syndic du Département d'Orléans et Beaugency faisait ressortir, dans son rapport, les avantages de ce système, en montrant les inconvénients qui étaient résultés pour le Départe-

ment, du fait d'avoir divisé les routes en ateliers trop importants. Souvent, disait-il, les « ouvriers des campagnes »... « auraient pu être tentés de se charger de ces entreprises », mais ils « ont tous été rebutés par le montant des devis et ils témoignent qu'en divisant les ateliers » on verrait « plus de personnes se présenter aux rabais ». De fait, dans ce Département, contrairement aux recommandations de la Commission Intermédiaire, les devis dressés par les Ingénieurs pour 1788 avaient été portés « pour des sommes considérables... Ils roulent entre 6, 7 et 8.000 livres ; celui-là même du chemin d'Allaines monte à 15.000 livres ». Cette grande étendue du prix des devis offrait « une foule d'inconvénients », entre autres, « celui de concentrer les adjudications entre un petit nombre d'entrepreneurs qui s'y sont enrichis et qui peuvent seuls faire de grandes avances pour obtenir de gros profits » (1).

Toutefois, le Procureur Syndic recommandait, d'autre part, de ne pas se laisser aller à l'exagération contraire, car il aurait été dangereux de réduire les ateliers « au delà d'un certain terme, surtout pour les constructions et les réparations qui exigent des avances et comportent des frais considérables ». Afin d'éviter ce double inconvénient, il proposait d'inviter l'Ingénieur « à faire, autant qu'il serait possible, des devis séparés pour les entretiens et pour les ouvrages neufs ; de ne pas excéder la somme de 3.000 livres pour les

(1) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

entretiens et de 5.000 livres pour les ouvrages de construction ou de réparation » (1).

De son côté, l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan proposait, dans le même but, un autre système et de poser, comme règle fixe que, « sur une route neuve », l'atelier ne dépasserait pas une lieue et qu'il ne pourrait excéder deux lieues « sur une route en réparation ».

Le second moyen, employé pour augmenter la concurrence entre les entrepreneurs, fut la publicité faite autour des adjudications.

Les adjudications devaient être annoncées au moins 15 jours à l'avance par affiches ou publications, dans les Paroisses, afin que les Municipalités puissent prendre connaissance des travaux à effectuer dans les différents ateliers mis en adjudication et pour que les Syndics Municipaux fussent à portée d'indiquer la nature de ces ouvrages aux différents entrepreneurs de leurs cantons. De la sorte, on pouvait, au profit de l'intérêt commun, obtenir les soumissions les plus avantageuses. De plus, les adjudicataires « possibles » ont, au moins, huit jours pour prendre communication des clauses des devis et c'est seulement après l'accomplissement de ces formalités que l'adjudication publique pouvait avoir lieu, au jour indiqué. « Ces précautions », disait le Procureur Syndic du Département d'Orléans et Beaugency, avaient pour but de prévenir « les plaintes injustes des Paroisses, naturellement portées à réclamer

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

contre les entrepreneurs » et devaient assurer « le service des routes et l'exécution parfaite des conditions exprimées aux devis » (1).

D'autre part, la Commission Intermédiaire recommandait de prendre une précaution qu'elle jugeait nécessaire et qui consistait à faire tout le possible pour que les personnes qui se présentaient aux adjudications n'aient pas connaissance des détails estimatifs joints aux devis, par les Ingénieurs. Et il est bien certain, en effet, que si les entrepreneurs avaient pu se rendre compte au premier coup d'œil du minimum de prix qu'ils pouvaient offrir d'après l'estimation même des Ingénieurs, c'eût été un très grand obstacle à la réalisation des rabais sur le montant des devis dressés par les Ingénieurs.

Il est certain que la concurrence suscitée, de cette manière, entre les entrepreneurs, devait avoir pour résultat de faire réaliser à la Province une économie de fonds assez importante. Mais, par contre, comme le pensait le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency, il fallait prévoir que, grâce à l'augmentation du nombre des entrepreneurs, les travaux pourraient être parfois adjugés à des entrepreneurs présentant moins de solvabilité ou de compétence et que, par suite, cette partie du service demanderait « plus de surveillance, afin que les travaux, confiés à des mains nouvelles, ne souffrent pas de leur inexpérience » (2). Mais cet inconvénient pouvait être évité puisque, aux termes de l'Instruction

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. (Rapport des Procureurs Syndics.)

du Roi à l'Assemblée Provinciale, nul ne pouvait se présenter aux adjudications s'il n'était reconnu capable et solvable au jugement de la Commission Intermédiaire qui juge pareillement de la solvabilité de la caution de l'adjudicataire (1). De plus, avant l'établissement des Assemblées Provinciales, pour se présenter aux adjudications, il fallait être muni d'un certificat de capacité délivré par les Ingénieurs. Mais les Assemblées de Département de Blois et Romorantin (2) et de Chartres et Dourdan (3), avaient demandé la suppression de ce certificat, sous prétexte que, par ce moyen, toutes les adjudications « étaient concentrées en un certain nombre de particuliers qui se servaient mutuellement de cautions et dont l'administration exclusive a souvent causé de l'ombrage au public ». De fait, ce certificat a dû être remplacé par celui que délivrait implicitement la Commission Intermédiaire en admettant aux adjudications ; et, en effet, le rapporteur de la Commission des Ponts et Chaussées disait déjà, en 1787, à l'Assemblée Provinciale : « L'administration ne sera plus gênée par les certificats de capacité que les Ingénieurs avaient seuls le droit de donner et qui étaient un moyen d'éloigner une foule de personnes domiciliées et solvables, dont les offres, entrant dans la concurrence, auraient produit une grande économie (4). »

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. (V[e] partie.)

(2) Assemblée de Département de Blois et Romorantin. Séance du 10 novembre 1787.

(3) Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. Séance du 13 octobre 1787.

(4) Assemblée Provinciale. Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées. Séance du 15 décembre 1787.

Quelle fut l'efficacité des mesures prises par l'Administration Provinciale ? Il y a un moyen de s'en rendre compte, c'est de comparer les rabais obtenus sous l'ancien régime et ceux réalisés durant le cours de l'administration de l'Assemblée Provinciale.

D'après le rapport présenté par les Procureurs Syndics, à l'Assemblée Provinciale, « l'état général des rabais opérés par les adjudications, pour les travaux des routes de la Généralité, en rachat des corvées, pendant l'année 1787 » aurait été le suivant :

Département (1) de	Montant des ouvrages d'après les devis	Montant des adjudications	Montant des rabais
Orléans	114.854	108.848	6.006
Blois	82.232	80.315	1.937
Chartres	168.134	167.028	1.105
Montargis	49.625	45.812	3.813
Saint-Fargeau	46.388	46.015	373
Dourdan	125.130	120.977	4.152
Total	586.385	568.995	17.389

Nous n'avons pu retrouver les chiffres de tous les rabais obtenus sur les adjudications passées dans tous les départements sans exception, sous l'administration de l'Assemblée Provinciale. Mais les quelques chiffres que nous avons pu retrouver suffisent à permettre de

(1) Les Départements dont il s'agit ne sont pas ceux établis par les Règlements instituant les Assemblées Provinciales, mais les circonscriptions territoriales placées, pendant l'ancien régime, sous la direction de chacun des Sous-Ingénieurs et Inspecteurs des Ponts-et-Chaussées. (V. Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale.)

juger, au moins approximativement, des améliorations obtenues dans différents Départements.

Dans le Département d'Orléans et Beaugency, le résultat était plus que médiocre, au moins en apparence, puisque les rabais obtenus, en 1788, ne se montaient qu'à 572 livres. Mais, si l'on en croit le rapport du Procureur Syndic, le résultat était moins décourageant qu'il le paraissait au premier abord, même si on le comparait « avec les sommes énormes que d'autres Départements s'applaudissaient d'avoir gagné sur l'estimation des Ingénieurs ». En effet, ajoutait-il, « nous nous applaudissons à bien plus juste titre de n'avoir qu'une bonification insensible, puisque cette modicité même est une preuve de la sincérité des estimations faites par les Ingénieurs et fournit une preuve de plus de leur honnêteté » (1). C'était, en tout cas, de la part du Procureur Syndic, une manière ingénieuse de se consoler de la modicité des rabais obtenus dans le Département.

A Chartres, les débuts furent difficiles et « des intrigues » empêchèrent tout d'abord les adjudications d'avoir aucun résultat. « Nous étions, dit le Procureur Syndic, pleins de confiance pour commencer, à Chartres, nos adjudications. Mais quel fut notre étonnement de voir, à notre première séance, que toutes nos adjudications nous restaient, soit que l'on proposât de petits ateliers, soit qu'en en réunissant plusieurs, on en proposât de considérables : tout nous restait également. On ne voulait pas des ouvrages, même au prix de l'estima-

(1) Arch. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

tion de l'Ingénieur, estimation que l'on sait, pourtant, contenir un dixième de bénéfice... nous découvrîmes facilement une intrigue de ce refus général ; nous sûmes qu'on avait épouvanté les gens de la campagne, qu'on les avait détournés des adjudications, en leur disant que les Ingénieurs les molesteraient ; nous les rassurâmes, nous excitâmes leur confiance, en leur promettant notre protection : Le lendemain, les choses tournèrent favorablement et nous obtînmes, sur le total de nos adjudications, à Chartres, un rabais de 9.854 livres. » Les adjudications faites à Dourdan, dans le même Département, avaient produit un rabais moins considérable, mais qui se montait encore à 6.440 livres, soit un total pour tout le Département, de 16.294 livres (1).

Dans le Département de Blois et Romorantin, le montant des rabais pour 1788 s'était élevé à la somme de 8.000 livres ; dans celui de Pithiviers, sur sept ateliers seulement, le rabais obtenu avait été de 1.087 livres.

Ces quelques chiffres suffisent à montrer l'eficacité des mesures prises par l'Administration Provinciale, puisque les rabais obtenus dans le seul Département de Chartres et Dourdan, soit 16.294 livres, atteignaient presque la somme de 17.389, montant total des rabais obtenus, en 1787, par toute la Généralité (2). Le succès

(1) Ass. de Dép. de Chartres et Dourdan (Rapport des Procureurs Syndics).

(2) Le bénéfice réalisé était d'autant plus sensible qu'en 1787, au moment des adjudications, les routes se trouvaient approvisionnées par la Corvée, tandis qu'en 1788, elles n'avaient plus d'approvisionnement, dont pouvait profiter l'adjudicataire. D'après le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Pro-

obtenu pouvait donc être, à juste titre, regardé comme satisfaisant, d'autant plus que les lenteurs qui retardèrent la mise en adjudication des travaux et les retards qui se produisirent fréquemment dans le paiement des adjudicataires, auraient pu refroidir le zèle de ces derniers et les rendre plus exigeants et plus circonspects dans la part qu'ils prenaient aux adjudications.

§ 2

Surveillance des travaux en cours d'exécution. — Réception des ouvrages

L'Assemblée Provinciale n'avait pas seulement, dans ses attributions, la faculté de proposer les travaux à faire sur les routes et à en faire passer l'adjudication, elle était encore chargée, par elle-même et spécialement par sa Commission Intermédiaire, de surveiller les adjudicataires et de contrôler leur travail, afin d'obtenir, à moins de frais possible, des ouvrages de bonne confection.

Dans ce but, elle introduisit dans les adjudications, des clauses, qui avaient pour but de fixer les règles que devaient suivre les adjudicataires, à peine de déchéance de leurs contrats.

Nous avons vu que les routes étaient divisées en ate-

vinciale, il y avait, en 1787, « approchés sur les routes » par la corvée : 1.752 toises cubes de sable ; 4.493 de pierre ; 5.506 de caillou et 1.118 de jard soit, en tout, 12.871 toises cubes de matériaux, plus 33.628 pavés de grés.

liers et que chaque atelier était adjugé à part. Aucun atelier ne peut compter deux adjudicataires (1). L'adjudicataire ne peut, sans autorisation spéciale, céder tout tout ou partie de son marché (2) et la Commission avait formellement interdit aux Bureaux Intermédiaires de supprimer, dans les adjudications, la clause déniant à l'adjudicataire le droit de sous-traiter, cette clause ayant été « jugée nécessaire, au moment de l'établissement de la prestation en argent, pour de puissants motifs » (3). De même, l'adjudicataire ne peut faire aucun changement à son marché « sans une délibération préalable du Bureau Intermédiaire, autorisée par la Commission Intermédiaire Provinciale » (4). Bien mieux, les marchés particuliers, passés par l'adjudicataire, doivent être également autorisés par la Commission Intermédiaire, sans quoi, ils sont nuls de plein droit (5).

Les adjudicataires étaient placés sous la direction immédiate des Ingénieurs des Ponts et Chaussées, mais les Bureaux Intermédiaires avaient le droit d'exercer sur les uns et les autres, une surveillance des plus rigoureuses. Les membres de l'Assemblée Provinciale et ceux des Assemblées de Département qui habitaient dans les environs étaient également priés de contrôler la manière dont les adjudicataires des routes voisines de leur domicile, s'occupaient de leur tâche. L'Assemblée de

(1) Com. Int., 25 février 1788.
(2) Com. Int., 15 mai 1788.
(3) Com. Int., 15 mai 1788.
(4) Com. Int., 28 février 1789.
(5) Com. Int., 17 janvier 1789.

Département de Blois et Romorantin demandait même à ceux de ses membres qui se trouvaient dans cette situation de fournir au Bureau Intermédiaire, « les connaissances locales qu'il ne peut se procurer, par exemple : la qualité, le prix des matériaux, les carrières qui pourraient être utilisées avec le plus d'avantage, la main-d'œuvre d'homme et de voiture ». De même, le Bureau Intermédiaire d'Orléans et Beaugency faisait constater par des Députés, que nommait un certain nombre de Municipalités désignées par lui à cet effet, l'exactitude des approvisionnements. Ces Députés étaient avertis par les Ingénieurs du moment où devaient se faire les approches des matériaux et la réception de ces matériaux était faite contradictoirement avec les Députés qui en dressent Procès-Verbal et le font passer au Bureau Intermédiaire.

D'autre part, les Ingénieurs devaient remettre l'état détaillé de tous les ouvrages exécutés pendant chaque trimestre, aux Bureaux Intermédiaires qui faisaient passer cet état, avec leurs observations, à la Commission Intermédiaire (1). Les Conducteurs des Routes étaient tenus de rendre compte par écrit ou en personne, au Bureau Intermédiaire, de la situation des routes et devaient, d'ailleurs, d'une manière générale, lui fournir tous les renseignements qui leur étaient demandés (2). Enfin, les Ingénieurs ne pouvaient procéder aux Procès-Verbaux, « soit de l'assiette des ateliers », soit de la réception des matériaux, soit de la réception définitive des ouvrages,

(1) Commission Int., 23 avril 1789.
(2) Assemblée de Département de Blois et Romorantin.

qu'en présence d'un Commissaire, député à ce sujet par le Bureau Intermédiaire de Département (1).

La surveillance du Bureau Intermédiaire n'était pas purement platonique et pouvait être suivie d'une sanction à l'égard de l'adjudicataire. Dans le cas, par exemple, où l'adjudicataire ne fait pas son travail d'une manière satisfaisante, l'Ingénieur, sur l'ordre du Bureau Intermédiaire, fait le Procès-Verbal de l'état de l'ouvrage, des causes de son insuffisance, enfin de tout ce qu'il observe en quoi l'adjudicataire peut être en contravention à son devis, et il envoie ce Procès-Verbal au Bureau Intermédiaire (2). Le Bureau Intermédiaire se fait alors autoriser, par la Commission Intermédiaire, à l'effet de faire faire, aux frais de l'adjudicataire, une estimation des travaux qui restent à faire, et il est passé, à la folle enchère de l'adjudicataire, une adjudication de tous les travaux qui restent à exécuter (3).

Par contre, s'il y a erreur manifeste dans les estimations du devis dressé par l'Ingénieur, ou s'il se produit des circonstances particulières qui augmentent, d'une manière exceptionnelle, les charges de l'entrepreneur, celui-ci peut demander une indemnité (4) à la

(1) Instruction pour le service des Ponts-et-Chaussées (Archives du Loir-et-Cher. C. 29).

(2) Bureau Intermédiaire de Montargis et Gien. Séance du 16 août 1788.

(3) Com. Int., 29 avril 1789.

(4) Cette indemnité était ordinairement imputée sur les revenants-bons des travaux des routes (V. Com. Int., 14 décembre 1789 et 9 février 1790).

Commission Intermédiaire qui la lui accorde, si elle le juge bon, après vérification (1). Si, au contraire, cette erreur est au détriment de la Province, le Bureau Intermédiaire peut procéder à une nouvelle adjudication, si l'adjudicataire actuel ne veut pas s'arranger à l'amiable (2).

Enfin, dans le cas où l'adjudicataire ne peut s'acquitter de sa tâche dans le délai prescrit par son contrat, il doit s'adresser au Bureau Intermédiaire qui renvoie cette demande, avec ses observations, à la Commission Intermédiaire qui statue. Si l'adjudicataire en retard n'obtient pas de délai, le Bureau Intermédiaire fait estimer, par l'Ingénieur, le montant des ouvrages qui restent à faire et les met de nouveau en adjudication (3).

Les adjudicataires sont tenus d'avoir des cantonniers dont le salaire est à leur charge et dont ils doivent donner les nom et demeure aux Bureaux Intermédiaires de Département. Ces cantonniers se voient infliger une amende de 12 livres, toutes les fois que leur absence est constatée, soit par un membre du Bureau Intermédiaire, soit par l'Ingénieur ou un Conducteur des Ponts et Chaussées (4) et la Commission Intermédiaire prescrivait aux Bureaux Intermédiaires d'infliger rigoureusement cette amende à chaque absence dûment constatée (5). D'ailleurs, dans le cas où, soit un Ingénieur,

(1) Com. Int., 24 décembre 1788.
(2) Com. Int., 16 juin 1788.
(3) Com. Int., 12 avril 1788 et 21 mars 1788.
(4) Com. Int., 25 février 1788.
(5) Com. Int., 15 mai 1788.

soit un Conducteur trouve des cantonniers manquants, il peut en établir « au risque de l'entrepreneur (1) ».

L'utilité d'obliger l'adjudicataire à entretenir des « stationnaires » ou cantonniers fut discutée dans les différentes Assemblées de Département. Le Bureau Intermédiaire de Montargis proposait de dispenser les entrepreneurs d'avoir des cantonniers pendant les mois de juin, juillet et août (2). Le Bureau Intermédiaire de Châteaudun et Vendôme était d'avis de restreindre le nombre des cantonniers que les entrepreneurs sont obligés de placer sur les routes, et ce, dans le but de « faciliter aux adjudicataires, les moyens de remplir leurs engagements avec le moins de dépense possible ». D'ailleurs, disait le Procureur Syndic à l'Assemblée de ce Département, « si nous osions interroger les protecteurs des cantonniers, nous leur demanderions quel bien ils peuvent procurer au Département qui, proposant à l'enchère, ne peut exiger au delà des clauses du cahier des charges. Que les routes soient bien tenues, bien construites, qu'importe le nombre et le titre des surveillants ? Celui qui fait bâtir une maison en arrête le plan, prescrit les conditions, sans contraindre l'architecte a placer un piqueur à chaque étage ; l'entrepreneur habile réussit avec moins de moyens : en administra-

(1) Assemblée de Département de Montargis et Gien. Séance du 17 octobre 1788.

(2) La Commission Intermédiaire refusa d'ailleurs d'accéder à cette demande, les cantonniers étant en effet, d'après elle, indispensables même pendant les mois de sécheresse, car « huit jours de pluie suffiraient à détruire le travail de toute une année (Com. Int., 15 mai 1788).

tion, c'est nuire à l'industrie que de la soumettre à trop de règles (1). » Mais, malgré ces arguments, la Commission Intermédiaire n'accepta pas la proposition du Bureau Intermédiaire et celui-ci, tout en gardant son opinion propre, mais « ne perdant pas de vue la subordination due à l'Assemblée Provinciale et à la Commission Intermédiaire » (1) s'inclina devant la décision de cette dernière.

Dans le Département d'Orléans et de Beaugency, on estimait, au contraire, qu'il était « dangereux de laisser aux adjudicataires la liberté d'établir à leur gré et de fixer le nombre des ouvriers nécessaires à l'entretien de leur atelier ». Certaines parties des routes doivent, en effet, être l'objet d'une surveillance continuelle de la part de « stationnaires, dont la place doit être marquée par les Ingénieurs ». Aussi, « les devis de 1788 ont fixé le nombre de stationnaires. Les entrepreneurs sont obligés de les tenir continuellement sur leur canton et si l'Ingénieur, en visitant les routes, ne trouve pas le stationnaire à son poste, il en dresse Procès-Verbal » (2) qu'il envoie au Bureau Intermédiaire, et l'entrepreneur subit une amende de 3 livres pour chaque absence de cantonnier. Le Procureur Syndic signalait à l'Assemblée de Département, à propos des cantonniers,, une organisation dont un entrepreneur du nom de Lebrun avait pris l'initiative. Nous citons le passage

(1) Ass. de Dép. de Châteaudun et Vendôme. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

parce qu'il est curieux à cause du lyrisme et de l'enthousiasme un peu imprévus que suscita l'apparition des premières cahutes de cantonniers, dans la Généralité d'Orléans. « Plusieurs de vous, Messieurs, dit-il, ont dû voir sur les routes de Sens et de Bourgogne des guérites, de distance en distance. Le sieur Lebrun, adjudicataire de ces routes, les a fait construire pour servir d'abri à ses cantonniers pendant les mauvais temps. Alors, ils ne sont pas obligés de chercher un asile dans les maisons et d'abandonner leur atelier. Ils apportent leurs provisions et ils sont moins tentés de s'absenter pour prendre leur repas ; ils y serrent leurs outils et l'entrepreneur, qui a la clef de toutes les loges, les visite à son passage et voit si tout est en bon état.

« De plus, il est intéressant que le stationnaire ne soit pas insulté, que lui-même ne trouble pas la tranquillité du voyageur. L'expérience démontre qu'une marque distinctive, surtout si elle porte l'empreinte de l'autorité publique, en impose ; une fleur de lys au chapeau est une sauvegarde qui rassure ces ouvriers. Le sieur Lebrun y a joint une plaque ou une médaille qui donne une espèce de caractère et même de dignité au cantonnier ; cette médaille porte le numéro de la guérite, car chaque guérite est numérotée afin que, si quelque particulier avait des plaintes à porter contre un stationnaire, il eût un moyen d'indication pour désigner sûrement le coupable. Cette précaution rend l'ouvrier honnête et circonspect. L'adjudicataire a soin que la guérite soit assez étroite pour qu'il ne s'y trouve que la place d'un seul homme et que, dans un moment

de pluie, et, par suite, pendant le beau temps même, deux travailleurs ne soient pas tentés de passer le temps en vains discours. Le cantonnier peut être assis et son siège est un coffre fermant pour contenir ses provisions de bouche. Ces petits détails ont des suites précieuses. Par ces précautions, il est d'expérience que le travail de chaque stationnaire est plus considérable, puisqu'il est moins détourné ; les routes y gagnent d'autant et le profit est tout entier pour le Département. Il serait peut-être utile, Messieurs, d'obliger tous les adjudicataires à ces légers frais et nous pensons que le service y gagnerait beaucoup. Le voyageur, aussi, nous en saurait gré. On aime à voir des points remarquables qui rompent l'ennuyeuse uniformité du chemin dans une forêt ; la vue d'une retraite d'homme rassure le passant et intimide le malfaiteur. Ce sont de petits moyens réunis d'où il peut résulter un assez grand pour fixer l'attention de votre Bureau (1). »

On peut voir, par les discussions que souleva cette question de l'obligation pour l'adjudicataire, d'entretenir des cantonniers sur les routes, à quel point la Commission Intermédiaire et les Assemblées de Département s'occupaient des plus petits détails concernant les travaux des routes. Aussi, ayant une autorité suffisante sur les agents des Ponts et Chaussées et un droit de surveillance très large au sujet de la manière dont les adjudicataires respectaient les clauses de leur contrat, la Commission Intermédiaire, secondée

(1) **Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.**

par les Assemblées et les Bureaux de Département, était à même de prévenir les erreurs ou les fautes que les adjudicataires pouvaient commettre dans l'exécution des travaux des routes. Il y avait donc peu de chances qu'il y eût beaucoup de malfaçons dans les travaux et que les ouvrages se trouvent exécutés d'une manière défectueuse.

D'ailleurs l'ouvrage une fois terminé, il fallait en faire la réception au nom de l'administration et le contrôle de la Commission Intermédiaire s'exerçait encore dans cette dernière opération. En effet, c'est à la Commission Intermédiaire ou au Bureau Intermédiaire qu'elle délègue à cet effet, qu'il appartient de faire la réception de l'ouvrage.

Au jour indiqué par la Commission Intermédiaire (ou par le Bureau Intermédiaire désigné), l'Ingénieur en chef ou l'Ingénieur de Département y faisait, en présence des délégués de la Commission Intermédiaire et aux frais des entrepreneurs, les « sondes » nécessaires pour s'assurer de la bonne construction de l'ouvrage et de la qualité des matériaux.

L'Ingénieur dresse son rapport de ces opérations et ce n'est que sur la vue de ce rapport que la Commission et le Bureau Intermédiaire peuvent faire la réception définitive de l'ouvrage. Procès-Verbal est dressé de cette opération, pour chaque atelier, et est déposé ensuite au greffe de la Commission Intermédiaire.

L'Assemblée Provinciale ne voyait pas dans la réception des ouvrages, qu'une simple formalité, mais bien un dernier moyen de se rendre compte de la qualité de

l'ouvrage et le rapporteur du Bureau des Ponts et Chaussées s'exprimait en ces termes, devant l'Assemblée Provinciale, au sujet de la réception des ouvrages :

« La réception des ouvrages exigera de notre part une surveillance que la facilité des abus rend indispensable. Elle devra porter sur la justesse des devis ; la longueur des ateliers ; la distance des matériaux ; la profondeur des déblais et des remblais ; la proportion des pentes ; en un mot, l'exécution de toutes les conditions de l'adjudication. Aussi, la présence de quelques membres des Assemblées Provinciale, de Département, ou de leurs Commissions Intermédiaires, y sera d'une grande utilité pour la réception des travaux (1). »

§ 3

Acquittement des Dépenses occasionnées par les travaux des routes

Les travaux exécutés, il fallait en régler la dépense. Il nous faut donc voir quels étaient les fonds destinés à couvrir les dépenses relatives aux travaux des routes, la manière dont on déterminait la fixation de la contribution des différentes Paroisses à ces travaux, comment et sur quels mandats s'effectuait le paiement des indemnités dues à l'occasion des expropriations résultant des travaux des routes.

(1) Ass. Provinciale. Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées (15 décembre 1787).

Il faut d'abord distinguer ce qu'on entendait par l'expression « dépenses occasionnées par les travaux des routes ». Ce n'étaient pas, en effet, les dépenses occasionnées par les travaux exécutés sur n'importe quelle voie de communication. On ne comprenait dans cette expression que les travaux effectués sur les routes « classées » par opposition avec les chemins vicinaux ou communaux. Les chemins communaux et certains chemins appartenant à des particuliers étaient, en effet, entretenus par les fonds de charité, au moyen d'ateliers destinés à fournir du travail aux malheureux ou aux chômeurs. Nous ne nous occupons pas, pour le moment, de ces chemins dont nous étudierons l'organisation, à l'article qui traitera des ateliers de charité. Nous n'avons donc à examiner ici que les travaux qui ont lieu sur les routes classées, c'est-à-dire sur les routes comprises dans l'une des trois catégories que nous verrons à la fin de ce chapitre.

De plus, il ne s'agit pas ici de tous les travaux exécutés sur les routes classées. Il faut en séparer les « ouvrages d'art » de ces routes, c'est-à-dire les pavés, ponts, ponceaux, arcs et arceaux, etc. Les dépenses relatives à ces ouvrages d'art étaient couvertes non par les fonds de la prestation en argent, mais par les fonds des Ponts et Chaussées ; elles feront l'objet d'une étude particulière.

Les travaux des routes, dont il s'agit dans cet article, sont donc exclusivement les travaux, autres que les ouvrages d'art, qui sont exécutés sur les routes classées.

I. — *Fonds destinés à couvrir les dépenses occasionnées par les travaux des routes.*

Sous « l'ancien régime » les travaux dont il s'agit étaient entretenus par la Corvée en nature. La corvée avait subsisté, dans la Généralité d'Orléans, jusqu'en 1787, c'est-à-dire à la veille de l'établissement des Assemblées Provinciales. Il est vrai que, même alors, dit l'Intendant dans le discours qu'il prononça à l'ouverture de l'Assemblée Provinciale, « on avait laissé aux Communautés l'option du rachat, mais le plus petit nombre profitait de cette faculté (1). »

Un arrêt du Conseil, en date du 6 septembre 1786, ordonna l'essai, pendant trois ans, de la conversion de la corvée en nature en une prestation en argent qui ne pouvait excéder le 1/6 de toutes les impositions. En fait, le montant de cette prestation avait été fixé par l'Intendant, dans la Généralité d'Orléans, au quart du principal de la taille, ce qui faisait, au lieu du sixième, un peu plus du neuvième des impositions de la taille en principal et accessoires et de la Capitation taillable (2).

Les dépenses relatives aux travaux des routes furent,

(1) Discours prononcé par l'Intendant à l'occasion de l'ouverture de la session de l'Assemblée Provinciale.

(2) On sait que, pour les Villes franches, l'Assemblée Provinciale avait décidé, le 21 décembre 1787, que le montant de la prestation en argent serait fixé de telle sorte qu'il ne devrait pas excéder les 3/5es de leur Capitation Roturière ni le sixième de toutes les impositions des taillables. (V. Ass. Prov. Séance du 21 décembre 1787.)

dès lors, imputées sur les fonds de la prestation en argent qui se montaient, au total, pour la Généralité, à 586.385 livres. Sans nous occuper de savoir quelle forme d'impôt, de la Corvée en nature ou de la prestation en argent, avait les préférences des contribuables (1), il nous faut voir si la Province avait intérêt à cette substitution, autrement dit, si la corvée en nature entretenait plus de routes avec moindre frais, ou si, au contraire, la prestation en argent avait l'avantage sur la corvée en nature, à cet égard.

D'après le rapporteur du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Assemblée Provinciale, il aurait été incontestable que la prestation en argent permettait, avec une dépense moindre, de faire un plus grand nombre de travaux. Voici sur quels calculs il fonde cette conclusion :

« D'après les principes établis pour le transport des matériaux et le prix de la journée de la main-d'œuvre qu'on a toujours évalué à 20 sous, le travail de la corvée en nature, pendant 1786, s'est élevé à la somme de 863.324 livres, dont 370.221 pour la main-d'œuvre et 493.103 livres pour les journées de chevaux. »

Les ouvrages faits pendant 1786 consistaient en :

17.740 toises (8 3/4 lieues, 240 toises) de longueur en continuation d'ouvrages et constructions neuves.

436.110 toises (218 lieues, 110 toises) en entretien et réparations.

Soit un total de 226 1/2 lieues 350 toises.

(1) V. Chap. des Impositions.

Avec les fonds de la prestation en argent, dont le montant est de 586.385 livres, il a été fait pendant 1787 :

12.981 toises (6 1/4 lieues, 481 toises) d'ouvrages et constructions neuves.

450.428 toises (225 lieues 420 toises), soit un total de 231 1/2 lieues, 409 toises.

Donc :

Le montant de la corvée pour 1786 est estimé à	Livres	863.324
Celui de la prestation en argent pour 1787 à		586.385
Différence en plus pour la Corvée		276.939

Il a été fait en continuation d'ouvrages et ouvrages neufs, entretiens, et réparations :

En 1787	231 1/2 lieues	409 toises
En 1786	226 1/2 lieues	350 toises
Différence en moins pour la Corvée	4 1/4 lieues	59 toises

« Avec une dépense en moins de 276.939 livres, on a fait, en 1787, un excédent d'ouvrages de 4 3/4 lieues 59 toises (1). »

Mais il est difficile de vérifier les calculs du rapporteur, et de savoir si, par exemple, la valeur de la corvée en nature pouvait être représentée en argent par la somme de 863.324 livres. Et cela est si vrai qu'à l'Assemblée de Châteaudun et Vendôme, le Procureur Syndic était d'un avis opposé et prétendait « avoir dé-

(1) Assemblée Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

montré que la Prestation en argent, substituée à la corvée en nature, qui ne devait s'élever qu'à la moitié de son évaluation, la surpassait beaucoup (1). » Il est donc impossible de comparer et d'affirmer avec une certitude absolue lequel des deux impôts pesait le plus sur les contribuables.

Quoi qu'il en soit, sous l'Administration Provinciale, les dépenses relatives aux travaux des routes furent couvertes par le fonds de la prestation en argent représentative de la corvée. Les fonds de cette prestation étaient d'ailleurs uniquement consacrés à ces dépenses et la Commission Intermédiaire refusa constamment d'imputer sur les fonds de la prestation en argent d'autres dépenses, même analogues comme les dépenses des ateliers de charité. De même, d'ailleurs, elle se refusa à imputer les travaux des routes sur d'autres impositions, comme les fonds des dépenses variables les Départements, parce « qu'il n'entrait pas dans les vues de l'administration, de porter sur un fonds des dépenses d'un autre fonds, d'une nature différente (2) ». Toutefois, dans les cas d'extrême nécessité, le Directeur général des Finances consentit parfois à ce qu'il soit pris sur les fonds de charité, la somme nécessaire pour combler le déficit de la prestation en argent dans le Département (3).

Nous savons que le montant de la prestation en ar-

(1) Ass. de Département de Châteaudun et Vendôme. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Com. Int., 17 janvier 1789.

(3) Com. Int., 13 octobre 1788.

gent, fixé dans la Généralité au quart du principal de la taille, s'élevait à la somme de 586.385 livres. Nous avons vu également, au chapitre qui traite des Impositions, que le principal de la taille étant invariable, le montant de la prestation l'était aussi, tant qu'il resterait fixé de la sorte par l'Assemblée Provinciale. Mais celle-ci était libre de modifier l'assiette et le montant de cette imposition, puisqu'elle avait, d'une part, le droit de délibérer sur l'assiette et la répartition de toutes les impositions et que, d'autre part, les Règlements s'étant contentés de fixer le maximum de cette imposition au 1/6 des impositions (1), elle avait une certaine liberté d'action, car le 1/4 du principal de la taille ne représentait qu'un peu plus du 1/9 de ces impositions. Par suite, le montant de la prestation en argent pouvait être augmenté, en cas de besoin, et, par suite, il pouvait être fixé chaque année à une somme différente.

Comment se fait cette fixation annuelle du montant de l'imposition ? Est-ce le Pouvoir central qui déterminera *a priori* le montant de la prestation et, par suite, l'Assemblée Provinciale serait obligée de réduire les travaux des routes, de façon à ce que la dépense occasionnée ne dépasse pas le montant de l'imposition. C'eût

(1) La taille en principal et accessoires et la capitation taillable.

Quant aux villes franches, comme elles ne payaient pas la taille, elles ne pouvaient être imposées de la même manière. La prestation en argent, qu'elle devait payer, ne devait pas dépasser, aux termes des Règlements, les 3/5es de leur capitation roturière. (V. Ass. Prov. Séance du 21 décembre 1787.)

été déraisonnable, car, en bonne administration, ce sont les dépenses à effectuer qui doivent déterminer le chiffre des crédits à affecter à ces dépenses. Parfois, en effet, des dépenses urgentes ou extraordinaires, peuvent forcer le gouvernement à demander aux Contribuables un sacrifice plus considérable, et parfois aussi, les dépenses auraient pu se trouver inférieures aux crédits affectés et le reliquat des recettes serait resté inutilisé. Il semble donc que, de toute nécessité, le gouvernement devait avoir au moins une idée générale des dépenses que la prestation en argent aurait à couvrir.

Voici comment, en fait, on procéda, autant, du moins, qu'on en peut juger d'après les différents Arrêtés émanant soit de la Commission Intermédiaire, soit des Bureaux Intermédiaires de Département.

Nous avons vu que les devis des Ingénieurs, une fois vérifiés et approuvés par le Bureau Intermédiaire, étaient envoyés à l'Ingénieur en chef qui les faisait passer à la Commission Intermédiaire. Celle-ci, après avoir soumis les devis à son examen, dressait deux projets d'Arrêt : le premier devant autoriser les devis en question, et, par suite, contenant l'évaluation des dépenses ; le second, devant imposer sur les différents Départements le montant de la prestation en argent et, par suite, ce dernier Arrêt présentait le montant des recettes correspondant aux dépenses inscrites dans le premier (1).

(1) En fait, durant l'Administration Provinciale, le Pouvoir central, sur la proposition conforme de la Commission

La Commission Intermédiaire, après avoir délibéré et approuvé ces deux projets d'Arrêts, les envoyait au Contrôleur général des Finances, par la voie de l'Intendant et en y joignant les observations qu'elle jugeait convenables (1). L'Intendant, d'ailleurs, pouvait également y joindre son avis personnel, s'il le croyait utile (2). Sur ces projets, intervenaient les Arrêts du Conseil, approuvant les devis et fixant le montant de la contribution pour chacun des Départements ; et aussitôt ces Arrêts reçus, la Commission Intermédiaire pouvait en faire passer les adjudications.

II. — *Affectation des contributions respectives des Départements et des différentes Paroisses.*

Sous le régime de la corvée en nature, chaque Paroisse était chargée d'entretenir tel ou tel chemin et, par suite, les journées de travail fournies par leurs habitants ne profitaient pas à l'entretien des autres chemins du Département ou de la Généralité. Par la force même des choses, la contribution de la Paroisse avait une affectation spéciale.

Mais quand la corvée en nature fut remplacée par une prestation en argent, il devint nécessaire de déterminer l'affectation des sommes fournies par la contri-

Intermédiaire, conserva le chiffre fixé par l'Intendant pour le montant total de la prestation en argent. Nous savons que ce chiffre correspondait au quart du principal de la taille et se montait à la somme de 586.385 livres.

(1) Com. Int., 6 mars 1788.

(2) Com. Int., 14 mars 1788.

bution, et de décider si le montant de la prestation constituerait une sorte de fonds commun destiné à couvrir les dépenses générales occasionnées par les travaux des routes de toute la Généralité, ou si, au contraire, les sommes fournies par la contribution de tel Département ou de telle Paroisse seraient employées sur les routes de ce Département ou de cette Paroisse, à l'exclusion des autres.

On pouvait d'abord considérer que, la prestation en argent était instituée pour remplacer la Corvée et, par suite, que la prestation en argent de telle Paroisse devait uniquement être employée sur les chemins qui étaient antérieurement entretenus par la corvée en nature fournie par cette Paroisse. Mais le principe est trop exclusif : il y a des Paroisses qui sont privilégiées, parce qu'elles ont moins de routes à entretenir ou plus de fonds pour couvrir les dépenses, tandis que d'autres, au contraire, sont incapables d'entretenir leurs chemins. Enfin, combien y a-t-il de chemins qui, par les communications qu'ils permettent, entre deux grandes villes, par exemple, ne présentent aucune utilité au reste du Département ou même de la Province ?

Faut-il donc imposer également toutes les Paroisses qui contribueraient alors, dans la même proportion, à l'entretien de tous les chemins de la Généralité ? Mais il se présenterait, dans ce cas, un autre inconvénient : les Paroisses et les Départements se désintéresseraient de leurs chemins, puisqu'ils sauraient que les sacrifices d'argent qu'on leur demande serviront aussi bien aux routes de l'autre extrémité de la Province qu'à

celles qui passent à proximité du bourg. De plus, il est certain que certaines routes, d'une très grande utilité pour quelques paroisses, ne rendent presque aucun service à beaucoup d'autres Communautés : Il est donc juste que ces Paroisses prennent une part plus grande que les autres à leur entretien.

Aussi, l'instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale (1) essayait d'éviter ces inconvénients contraires, en essayant de concilier les deux théories. Jusqu'au moment de l'établissement des Assemblées Provinciales, disait le rapporteur du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Assemblée Provinciale, la dépense des travaux des routes avait été regardée comme une dette commune qui devait être acquittée par toute la Province et répartie sur les contribuables dans une proportion uniforme. « Mais une des principales vues de Sa Majesté serait que, désormais, les Assemblées Provinciales considérassent toujours les routes à ouvrir, perfectionner et entretenir, sous le rapport de l'intérêt plus ou moins direct qu'ont, à ces routes, les Communautés, les Départements ou la Province qui doivent en supporter la dépense. »

Dans ce but, pour couvrir la dépense occasionnée par un chemin donné, l'Instruction du Roi proposait d'établir une triple contribution : D'abord, une contribution spéciale à imposer sur les Paroisses particulièrement intéressées à la confection de ce chemin. En-

(1) **Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. V. aussi : Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Ass. Provinciale (15 décembre 1787).**

suite, une contribution qui pèserait sur tout le Département, et qui serait payée également par ces Paroisses. Enfin, une contribution générale sur toute la Province et que devraient encore acquitter le Département et les Paroisses ayant déjà payé les deux premières contributions.

Sans doute, ce système était, théoriquement, très juste et très équitable ; mais, comme le faisait observer le rapporteur du Bureau des Ponts et Chaussées, il n'était guère praticable, et, en effet, disait-il, « qui pourra déterminer l'utilité directe ou indirecte d'un chemin à mettre en construction ?... En effet, qu'est-ce qui doit déterminer ce rapport? C'est, pour l'intérêt particulier, non seulement la commodité du transport, mais encore la hausse du prix de la denrée dont un nouveau chemin a facilité le débouché. C'est, pour l'intérêt général, la baisse du prix de la même denrée que son abondance dans les marchés peut procurer au reste de la Province. Or, l'expérience seule peut apprendre la juste proportion de ces deux intérêts et, dès lors, comment peuvent-ils servir de base à l'assiette des fonds nécessaires à la construction d'un chemin, puisque cette proportion ne peut être bien connue qu'après la perfection de ce chemin (1)? » Ce travail, en tous cas, ne pouvait se faire dans l'espace d'une session d'un mois, et l'Assemblée Provinciale en remit le soin à la Commission Intermédiaire qui devait lui présenter un rapport à ce

(1) Ass. Provinciale. Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées. (15 décembre 1787.)

sujet, à la prochaine session. Mais l'Assemblée Provinciale n'ayant plus été convoquée, il ne fut pris officiellement aucune décision à ce sujet.

Quels furent, en fait, les principes suivis?

Dans un Arrêté pris le 20 décembre 1788, la Commission Intermédiaire déclare que l'Arrêt du Conseil du 6 novembre 1786 et la Déclaration du Roi du 27 juin 1787, supposent que « l'emploi des fonds de la prestation de chaque Communauté sera surveillé par elle et que le montant de la contribution des Paroisses voisines d'un atelier doit correspondre au prix de l'adjudication de cet atelier ; que c'est d'après cette idée que les devis de 1787 et 1788 ont été combinés avec les contributions des Paroisses ; que les Instructions envoyées, par Sa Majesté, à l'Assemblée Provinciale, loin d'établir une communauté d'intérêts entre les différents Départements, supposent, au contraire, que chaque Communauté devait contribuer pour un chemin en raison de l'intérêt plus ou moins direct qu'elle aurait à la confection de ce chemin ; que l'Assemblée Provinciale n'a point exprimé son vœu sur la question de savoir si les différents Départements doivent entrer en communauté de pertes et d'avantages dans l'emploi des fonds de la prestation en argent »... En conséquence, concluait l'Arrêté, il n'est pas au pouvoir de la Commission Intermédiaire « de changer l'ordre des choses et d'inviter les Départements à venir au secours les uns des autres (1). » De même, le 26 janvier 1789, la Commission

(1) Com. Int., 20 décembre 1788.

Intermédiaire déclarait « qu'il paraissait de toute justice que les fonds de prestation d'un Département ne soient pas employés aux chemins d'un autre (1). » D'ailleurs, l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale posait implicitement le même principe, quand elle prévoyait le cas où les revenants-bons provenant des rabais seraient employés « en diminution du contingent des Communautés appelées à l'adjudication qui aurait procuré lesdits rabais (2) ».

De ces textes, il semble résulter que deux règles étaient suivies dans la fixation de la contribution respective des Paroisses et des Départements aux travaux des routes : En premier lieu, que « le montant de la contribution des Paroisses voisines d'un atelier doit correspondre au prix de l'adjudication de cet atelier » et que, par suite, s'il y a un revenant-bon, il doit être employé « en diminution du contingent » de ces Paroisses. Enfin, que les fonds de prestation d'un Département ne peuvent être « employés aux chemins d'un autre ».

Mais ce premier principe nous semble peu conciliable avec la fixation, pour toutes les Paroisses, de la prestation en argent, au quart de leur taille en principal ; car il est évident que si, par suite de revenants-bons on diminue la Prestation en argent d'une Paroisse, elle ne paiera plus, comme les autres, une somme égale au quart du principal de la taille, à moins, toutefois, qu'on ait diminué ce « contingent » par voie de re-

(1) Com. Int., 26 janvier 1789.
(2) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale.

mises ou modérations d'impôts, ce qui est possible, mais nous paraît peu vraisemblable. D'ailleurs, le rapport présenté par les Procureurs Syndics à l'Assemblée du Département de Chartres et Dourdan semble bien indiquer que ce principe était tombé en désuétude et n'était pas appliqué. On lit, en effet, dans ce rapport : « Dans l'ancien régime de la Corvée, chaque Paroisse avait son étendue de travail déterminé. Quand les adjudications furent introduites, on affecta la prestation des Paroisses aux routes sur lesquelles elles portaient leurs travaux auparavant. On lit encore, aujourd'hui, en tête des devis, les noms des Paroisses, la tâche de leur contribution. Les Paroisses s'étonnent avec raison qu'on leur fasse toujours payer la même somme pour une route qui, à mesure qu'elle se perfectionne, doit devenir moins dispendieuse. Ne convient-il pas de supprimer toutes les attaches des Paroisses à des portions de chemin et de leur apprendre enfin que les contributions sont portées, en général, sur toutes les routes du Département (1). »

Ce passage semble donc indiquer que la contribution respective des Paroisses n'avaient plus, depuis un certain temps, une affectation spéciale, aux chemins de ces Paroisses, mais qu'au contraire, l'ensemble de ces contributions formaient un fonds commun, destiné à faire face, d'une manière générale, aux dépenses relatives aux travaux des routes du Départe-

(1) Ass. de Département de Chartres et Dourdan. Rapport des Procureurs Syndics.

ment tout entier. Et il semble bien que ce fût là, en définitive, le système réclamé par les Bureaux Intermédiaires qui, plus riches en fonds ou plus pauvres en routes, avaient intérêt à conserver dans le Département toute la contribution qui y était imposée, sans en partager aucune fraction avec les Départements plus pauvres.

Donc, en définitive, les principes suivis par la Commission Intermédiaire semblent avoir été les suivants :

La prestation en argent de la Province ne forme pas un fonds commun destiné à faire face aux dépenses des routes de la Province. Mais, par contre, la contribution respective de chaque Paroisse ne forme pas non plus un fonds spécial, appartenant à la Paroisse ou uniquement affecté à ses chemins. La règle suivie semble avoir été que le montant total de la prestation en argent était divisé entre les Départements (1) et que la con-

(1) Nous rappelons dans quelle proportion était divisée la prestation en argent entre les Départements:

Orléans et Beaugency .... Livres	105.462
Chartres-Dourdan	152.509
Blois et Romorantin	78.743
Châteaudun-Vendôme	120.553
Montargis-Gien	58.807
Clamecy	25.730
Pithiviers	44.576
	586.380

Chacune de ces sommes représentait donc, d'une part, la contribution imposée sur le Département et, d'autre part, le fonds de recettes destiné à faire face aux dépenses des routes du Département, à l'exclusion des autres Départements.

tribution de chaque Département était exclusivement employée sur les routes de ce Département ; par suite, aucune fraction de la prestation d'un Département ne pouvait être distraite au profit d'un autre, et comme corollaire, les non-valeurs étaient supportées par le Département ; par conséquent, pour y faire face, il fallait diminuer, dans ce Département, les ouvrages à exécuter d'une manière correspondante aux non-valeurs qu'il avait éprouvées (1). Enfin, s'il y avait eu des revenants-bons provenant de rabais ou d'autres causes, le bénéfice réalisé était employé au profit du Département, qui pouvait ainsi bénéficier d'une augmentation d'ouvrages correspondante aux bénéfices réalisés par ces revenants-bons (2).

III. — *Paiement des Adjudicataires*

Nous avons vu comment on répartissait les fonds destinés à couvrir les dépenses des routes; quelle affectation ces fonds recevaient ; comment les devis étaient approuvés et de quelle manière se passaient les adjudications.

Ces adjudications sont faites au prix de telle somme à verser aux adjudicataires, et les travaux commencés, il faut alors payer ce prix à l'entrepreneur qui s'est porté adjudicataire.

Le prix convenu n'était pas payé à l'adjudicataire,

(1) Com. Int., 20 décembre 1788, 26 janvier 1789. Assemblée de Département de Chartres et Dourdan, 13 octobre 1787.

(2) Com. Int., 20 décembre 1788, 26 janvier 1789.

en une seule fois, mais par des acomptes successifs, qui leur étaient versés au fur et à mesure de l'avancement des ouvrages. Voici comment ces acomptes étaient délivrés :

L'ingénieur du Département ou, en son absence, un Conducteur des Ponts et Chaussées, vérifiait l'état de l'ouvrage, et s'il trouvait ce dernier suffisamment avancé, il délivrait, au profit de l'adjudicataire, un certificat d'acompte. Ce certificat d'acompte était ensuite remis au Bureau Intermédiaire qui l'envoyait à la Commission Intermédiaire, en y joignant ses observations.

Les certificats d'acompte étaient alors visés et signés par la Commission Intermédiaire qui délivrait, successivement et au fur et à mesure de l'avancement des ouvrages, des « mandats d'acompte » au profit de l'adjudicataire, jusqu'à concurrence des deux tiers du prix total pour les ouvrages d'art et des quatre cinquièmes pour les travaux des routes.

Lorsque l'ouvrage était entièrement terminé, la réception en était faite par le Bureau Intermédiaire de Département et sur le vu du Procès-Verbal de réception, l'Ingénieur délivre un certificat de paiement définitif qu'il envoie, par l'entremise du Bureau Intermédiaire, à la Commission Intermédiaire Provinciale. Celle-ci vise et signe le certificat et délivre un mandat de paiement définitif au profit de l'adjudicataire qui pourra se faire payer de son prix, en présentant ce mandat (1).

(1) Pour l'année 1787 seulement, ce mandat devait être communiqué à l'Intendant, par la Commission Intermédiaire et

Enfin, le montant des mandats d'acompte et de paiement définitif était payé aux adjudicataires par les Receveurs particuliers des Finances qui, nous l'avons vu, recevaient des mains des Collecteurs le montant des sommes perçues pour la prestation en argent (1 et 2).

En fait, il semble que, d'une manière générale, les paiements des adjudicataires furent faits assez irrégulièrement et que, parfois, les entrepreneurs durent attendre, assez longtemps après les époques fixées, le paiement des sommes qui leur étaient dues. Si l'on en croit le Procureur Syndic d'Orléans et Beaugency, ces retards auraient été particulièrement sensibles dans ce Département.

Dans le Département, les nouveaux adjudicataires

ce n'était que sur l'ordonnance finale de l'Intendant, (ordonnance visée par la Commission Intermédiaire), que l'adjudicataire pouvait percevoir la somme qui lui était due. En effet, on lit dans un Arrêté de la Commission Intermédiaire du 24 mai 1788 : « le paiement des adjudicataires des routes, étant essentiellement lié au recouvrement des tailles et de la prestation, doit être renvoyé, pour l'année 1787, à Monsieur l'Intendant » qui était encore, cette année-là, chargé du recouvrement de ces impositions).

(1) Com. Int., 18 juillet 1788.

(2) Quelques Receveurs firent des difficultés pour payer les adjudicataires, sur les mandats de la Commission Intermédiaire, mais ce fut l'exception et ce fait ne se reproduisit plus après l'avertissement de la Commission Intermédiaire qui rappela à ces Receveurs, les prescriptions des Règlements et leur ordonna, par la même occasion, de faire le recouvrement de la prestation en argent, concurremment avec celui des tailles. (Nous verrons plus loin l'intérêt de cette prescription) (V. Com. Int., 24 décembre 1788).

avaient été chargés des travaux, à compter du 1er avril 1788. Or, les adjudications ne furent passées qu'à la fin de mai. De plus, les rôles de la prestation, destinée à acquitter la dépense de ces travaux et qui auraient dû être mis en recouvrement aussitôt après les adjudications, ne furent mis en recouvrement que le 13 août suivant, « époque où les entrepreneurs étaient en droit de réclamer déjà une partie du paiement » (1). Bref, en octobre 1788, le Bureau Intermédiaire n'avait pas reçu « plus des deux tiers des Rôles et presque pas un qui fût correct ». Cependant, les ouvrages avançaient et plusieurs adjudicataires réclamaient vainement des mandats d'acomptes pour se faire payer les sommes qui leur étaient dues. La Commission Intermédiaire prescrivit alors au Bureau Intermédiaire de les payer sur les sommes provenant des rabais obtenus en 1787 et sur celles que les Receveurs pouvaient avoir en caisse sur le recouvrement de 1787. Mais le reliquat des revenants-bons ne s'élevait qu'à 741 livres, alors que, d'autre part, la majeure partie des routes était déjà faite aux trois quarts. « Or, l'adjudicataire doit toucher la moitié du prix de son adjudication lorsqu'il a fait les deux tiers de ses ouvrages. Ainsi, pour payer 55.000

(1) D'après le rapporteur, ce « ralentissement très préjudiciable au recouvrement de l'imposition » aurait provenu en partie de la difficulté, qu'éprouvaient les Municipalités, peu versées dans les calculs d'arithmétique, de calculer le quart du principal de la taille dégagé des deniers pour livres dûs aux agents chargés du recouvrement (V. Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics).

livres, la Commission Intermédiaire (1) avait, au commencement de septembre, un fonds de 741 livres, à quoi il faut ajouter sa part de 5.759 livres qui restent sur la prestation de 1787 pour ouvrages de la Province qui n'ont pas été faits (2). »

La situation était analogue dans le Département de Châteaudun et Vendôme, si l'on en croit le rapport présenté par le Procureur Syndic, pendant la session d'octobre 1788. « Jusqu'à présent, dit-il, il n'a point été fait de paiement aux adjudicataires et il n'a point été possible d'en faire, puisque les rôles sont à peine mis en recouvrement, quelque diligence que nous ayons faite pour leur rédaction du moment que les imprimés nous ont été envoyés. Nous devons vous dire, Messieurs, que nous ne les avons reçus que le 10 août dernier, qu'il a fallu les envoyer aux Municipalités, renvoyer les rôles faits pour qu'ils fussent rendus exécutoires et qu'enfin, les premiers rôles parfaits n'ont été remis aux Municipalités que ces jours-ci... Il est à désirer, Messieurs, que de semblables retards ne se répètent point parce que, si le recouvrement ne se trouve pas fait lorsqu'il faut payer l'adjudicataire, le défaut de paiement de celui-ci réduit à la misère les malheureux qu'il emploie. Nous avons vu, Messieurs, cent journaliers venir crier à la famine, implorer notre appui pour obtenir, de l'adjudicataire, leur salaire. Qu'arriverait-il encore de là ? Que l'adjudicataire éprouverait des dé-

(1) Le Bureau Intermédiaire du Département.

(2) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

goûts ; que le nombre des concurrents, déjà très petit, diminuerait encore ; que les ouvrages seraient à la discrétion de quelques particuliers. » Cependant, « les travaux ont avancé avec la rapidité ordinaire et ils le seraient bien davantage, le temps ayant été favorable, si les entrepreneurs, après avoir atteint le tiers de leur tâche, avaient reçu les acomptes promis (1). »

L'une des principales causes de ces retards, au dire du rapporteur, provenait du fait qu'il y avait « deux Rôles différents de taille et de corvée, quoique la levée de ces deux impôts soit confiée aux mêmes Collecteurs. »

En effet, disait-il, « les rôles de la corvée (2) ne se font que beaucoup après les rôles des tailles et sont mis plus tard en recouvrement.

« Le Receveur particulier des Finances a un traité pou fournir à des époques fixées, pour le montant de la taille, et il n'a, pour la prestation en argent, aucun engagement à remplir. Il a intérêt, dès lors, d'imputer sur la taille tout ce que le Collecteur lui apporte d'argent et celui-ci, auquel l'imputation est indifférente, peut ne pas s'y opposer. »

Comme remède, le rapporteur proposait de ne faire qu'un seul Rôle pour la taille et pour la prestation en argent et d'imputer les sommes reçues par les Collecteurs, « par proportion » sur la taille et sur la prestation en argent. Il en serait résulté, d'après lui, outre

(1) Ass. de Châteaudun et Vendôme. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) La prestation en argent représentative de la Corvée.

la simplification du travail et la diminution de la dépense de confection des rôles, une plus grande promptitude dans la mise en recouvrement de la prestation en argent. De plus, « justice serait faite au public et aux adjudicataires ; les premières rentrées donneraient des fonds et on paierait au moins, aux époques marquées, des portions, si on ne payait pas tout ce qui aurait été promis. Ainsi, on rétablirait la confiance altérée par les bruits et plus encore, par les retards qu'ont éprouvés les adjudicataires : Sans la confiance, on ne peut rien en administration (1). »

La Commission Intermédiaire adopta, en partie, cette proposition et prescrivit aux Receveurs particuliers des Finances de faire le recouvrement de la prestation en argent, concurremment avec celui des tailles (2). De plus, elle fit des efforts pour accélérer la mise en recouvrement de la prestation et « ne négligeait rien » auprès du ministre des Finances, pour obtenir « la plus prompte expédition de l'Arrêt du Conseil (3) » qui autorise l'état par Paroisses de la Prestation en argent. Cependant, les efforts de la Commission Intermédiaire ne semblent pas avoir eu grand succès ; parfois même, la situation devint plus grave encore, car ce ne fut pas seulement le retard dans la rentrée des fonds, mais bien l'absence même ou, du moins, l'insuffisance de ces fonds qui empêcha l'Administration Provinciale de

(1) Ass. de Dép. de Châteaudun et Vendôme. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Com. Int., 24 décembre 1788.

(3) Com. Int., 28 mai 1788.

payer les adjudicataires, aux époques fixées. C'est ainsi, par exemple, que les non-valeurs de la prestation de 1788, dans l'Election de Châteaudun, empêchant le Bureau Intermédiaire d'effectuer, sur cet exercice, les paiements définitifs des Adjudicataires, la Commission Intermédiaire autorisa les Receveurs particuliers des Finances de cette Election à anticiper sur les fonds de 1789 jusqu'à concurrence de 13.000 livres, montant desdites non-valeurs. Toutefois, ces déficits ne furent que l'exception, et si les adjudicataires éprouvèrent des retards dans le paiement des sommes qui leur étaient dues, tous du moins semblent avoir été payés intégralement au prix convenu. D'ailleurs, s'il est certain que ces retards pouvaient être préjudiciables au bon ordre et à la réussite des adjudications futures, on peut dire que, très probablement, ces retards devaient déjà se produire sous l'ancien Régime et, en tous cas, il faut se rappeler qu'à cette époque, les finances de l'Etat étaient peu prospères, que les impôts rentraient difficilement et qu'enfin, l'administration n'avait pas encore pris les habitudes d'ordre et de régularité qu'elle se pique d'avoir aujourd'hui, au moins en principe.

Nous avons vu comment s'exerçait la surveillance de la Commission Intermédiaire sur les paiements des sommes dues aux adjudicataires des routes. Mais le contrôle de la Commission Intermédiaire ne s'arrêtait pas là et elle possédait encore, dans ses attributions, le droit de soumettre à son examen annuel la comptabilité du Service des Ponts et Chaussées. En effet, à la fin de l'exercice, la Commission Intermédiaire,

après l'avoir examiné, signait et visait l'état de situation des Ponts et Chaussées pendant l'exercice précédent, ainsi que l'état de tous les paiements effectués durant l'année écoulée. Puis, ces états, ainsi que celui des gratifications proposées pour les agents des Ponts et Chaussées, étaient envoyés par elle à l'Intendant des Ponts et Chaussées (1).

Cet examen des comptes présentait donc encore, pour la Commission Intermédiaire, un autre moyen de contrôle, elle entendit l'exercer, et, ayant remarqué que certains Bureaux Intermédiaires ne surveillaient pas exactement les mouvements de ces fonds, que, surtout, « le chapitre des dépenses imprévues et des réparations n'était soumis à aucune revision et démeurait absolument à la disposition des seuls officiers des Ponts et Chaussées », elle recommanda aux Bureaux Intermédiaires de ne pas se départir de leur surveillance à cet égard et décida « qu'à l'avenir, aucun article du fonds des Ponts et Chaussées ne serait passé sans être revêtu du visa du Bureau Intermédiaire et de l'approbation de la Commission Intermédiaire Provinciale donnée sur ce visa (2). »

IV. — *Indemnités pour cause d'expropriation.*

Il n'avait été affecté aucun fonds particulier pour le paiement des indemnités dues aux propriétaires dont on expropriait tout ou partie du terrain pour la con-

(1) Com. Int., 27 avril 1789.
(2) Com. Int., 23 avril 1789.

fection ou le changement de direction d'une route (1). Le Pouvoir central approuva bien le système employé par la Commission Intermédiaire et consistant à vendre les anciens chemins abandonnés pour payer ces indemnités ou même à donner le terrain de ces chemins aux propriétaires expropriés (2) ; mais la Commission Intermédiaire se rendait parfaitement compte, elle-même, que le produit de ces ventes était une ressource manifestement insuffisante et elle demanda, à plusieurs reprises, qu'on affectât des fonds particuliers destinés à payer ces indemnités (3). Enfin, le 1er juin 1789, l'Intendant des Ponts et Chaussées prescrivit à la Commission Intermédiaire d'acquitter ces indemnités sur l'excédent des fonds de la prestation et sur les fonds de réserve

(1) Toutefois V. Chap. II, Art. III, Note 2 de la page 303. Nous savons que sur les fonds extraordinaires des Ponts et Chaussées était affectée une somme de 7.520 livres aux indemnités pour cause d'expropriation. Mais si l'on se reporte d'une part à la note de la page 303, on verra que nous ne savons pas si ce fonds conserva cette affectation. En second lieu, le fait que cette somme était prise sur les fonds des Ponts et Chaussées, affectés non aux travaux des rontes en général, mais spécialement aux ouvrages d'art et entre autres aux routes pavées, nous font croire que cette somme était réservée à payer les indemnités pour expropriation à l'occasion des *routes pavées* et *autres* « *ouvrages d'art* » et non aux indemnités semblables à accorder à l'occasion des autres routes en général. Aussi, en définitive, nous avons assigné comme emploi à cette somme le paiement des indemnités à l'occasion des ouvrages d'art et des routes pavées. (V. Ch. III. Art. III. Paragraphe 4e.

(2) Com. Int., 27 septembre 1788.

(3) Com. Int., 27 septembre 1788.

de chaque Département. Mais, nous l'avons vu à propos de la question du paiement des adjudicataires, les fonds de la prestation étaient loin de laisser un excédent bien considérable, et, d'autre part, les fonds de réserve de chaque Département étaient peu importants. Aussi, la Commission Intermédiaire en fut-elle réduite à prescrire aux Bureaux Intermédiaires de payer seulement « celles de ces indemnités dont le règlement est le plus urgent, soit à raison de la nature de ces demandes, soit à raison de l'indigence des propriétaires (1). » Enfin, plus tard, à la fin de son administration, elle se déclarait dans l'impossibilité d'acquitter ces indemnités ; les Bureaux Intermédiaires devaient se contenter d'en faire l'estimation et les propriétaires en réclameraient le paiement aux nouvelles Assemblées de Département que devait instituer la Constituante. Et, en effet, disait la Commission Intermédiaire dans son Arrêté, « dans le moment présent, l'Administration n'a, en sa disposition, aucun fonds destiné aux indemnités de cette nature (2). » On voit qu'on était encore loin de l'indemnité « juste et préalable » qui est la règle, à l'époque actuelle, pour les expropriations publiques.

(1) Com. Int., 1er juin 1789.
(2) Com. Int., 28 novembre 1789.

§ 4

Dépenses relatives aux « ouvrages d'art » des routes et aux « abords » des grandes villes

I. — *Dépenses relatives aux « ouvrages d'art » tels que « pavés, ponts et ponceaux, arcs et arceaux », etc. — Autres dépenses imputées sur les fonds des Ponts et Chaussées. — Plantation des grandes routes.*

La construction et la réparation de ces ouvrages, si l'on en croit le rapport du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Assemblée Provinciale, étaient faites par des entrepreneurs, au moyen d'adjudications qui leur étaient passées et qui n'avaient d'autre terme que la fin des travaux, laquelle dépendait non seulement de l'importance de ces travaux, mais aussi du montant des fonds qui y étaient affectés chaque année.

Sous l'ancien régime, « des baux de neuf années étaient les titres des entrepreneurs » (1) chargés de l'entretien. Ces baux avaient la forme d'une adjudication au rabais, mais, en réalité, il n'y avait aucune différence entre le montant du devis et celui de l'adjudication.

« La forme de ces actes, disait le rapporteur du Bureau des Ponts et Chaussées (2), est absolument fictive.

(1) Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Ass. Provinciale (15 décembre 1787).

(2) Ass. Provinciale. Séance du 15 décembre 1787. Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées.

L'Ingénieur en chef communique les devis aux entrepreneurs ; ils acceptent les conditions et en passent un bail auquel on donne le style d'une adjudication au rabais », et ce, pour se mettre en règle avec les Règlements qui ordonnaient que ces entretiens fussent concédés par adjudication.

Cette manière de procéder n'était pas régulière, et pouvait être préjudiciable à la Province, puisque dans ces baux l'action de la concurrence entre les entrepreneurs, n'était pas aussi grande que dans les adjudications publiques. Aussi l'Assemblée Provinciale avait-elle chargé sa Commission Intermédiaire de poursuivre, « même au Conseil », si cela était nécessaire, la résiliation de ces baux dont le prix commun, d'après elle, « était certainement supérieur au prix réel des ouvrages à faire ».

Sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, la construction, la réparation et l'entretien de ces ouvrages devaient donc être concédés par une adjudication réelle et non plus seulement fictive.

La confection des devis, les autorisations à obtenir, le mode d'adjudication et la surveillance exercée par la Commission Intermédiaire et les Bureaux Intermédiaires étaient soumises aux mêmes règles que pour les travaux des routes. C'est ainsi que la Commission Intermédiaire crut bon de rappeler que ces travaux étaient, comme les autres, soumis à la « surveillance active » des Bureaux Intermédiaires et que ceux-ci devaient exercer cette surveillance, « en se rapprochant, autant qu'il serait possible, des formes employées pour les travaux des

routes faits sur la prestation (1) ». Toutefois, l'Assemblée Provinciale, qui recommandait de diviser le plus possible les ateliers des travaux des routes, ouvrages « ordinaires et grossiers qui demandent plus de bras que de tête », prescrivait par contre d'éviter toute exagération, dans ce sens, à l'égard des ouvrages d'art qui doivent être « plus concentrés afin que la surveillance en devienne plus facile et plus exacte, et qu'il en résulte une diminution des frais inséparables de ce genre de travaux (2) ».

La dépense relative aux ouvrages d'art n'était pas, comme celle occasionnée par les travaux des routes, imputée sur les fonds de la Prestation en argent. Cela peut paraître une anomalie, au premier abord, mais cela s'explique aisément, quand on tient compte de ce fait, que la prestation en argent avait été établie pour remplacer la corvée en nature. Et en effet, si l'on pouvait entretenir ou réparer des routes au moyen de corvées en nature, il était assez difficile de faire construire des ouvrages aussi compliqués que les ponts et autres travaux de même nature par des corvéables quelconques. C'est pourquoi, même sous le régime de la corvée, la construction et les réparations des ouvrages d'art étaient déjà données à des entrepreneurs, au moyen d'adjudications, et la dépense occasionnée par ces ouvrages était couverte par les fonds des Ponts et Chaussées. De sorte que l'on continua, tout naturellement, après l'éta-

(1) Com. Int., 23 avril 1789.
(2) Assemblée Provinciale, 19 décembre 1787.

blissement de la Prestation en argent, à imputer sur les fonds des Ponts et Chaussées, les dépenses occasionnées par les ouvrages d'art.

La dépense occasionnée annuellement par les ouvrages d'art à faire sur les routes de la Généralité se montaient dans les environs de 180.234 livres, dont 158.213 livres imputées sur les fonds ordinaires des Ponts et Chaussées et 22.021 livres imputées sur les fonds extraordinaires (1).

Enfin, il faut assimiler aux ouvrages d'art comme étant imputées sur les mêmes fonds :

(1) (Dépenses à faire en 1787 prises comme chiffre annuel pour plus de clarté). Dans ce chiffre l'entretien des routes pavées était porté pour 85.000 liv., le parfait paiement sur les derniers baux pour 40.487 liv. et les dépenses relatives aux ponts, arcs, arceaux, et pavé de blocage de cailloux pour 33.000 liv. dont 12 à 14.000, en moyenne, était affectées à l'entretien et à la réparation des ponts et ponceaux anciennement construits. (V. pour le détail de ces différentes dépenses: Ch. II. Art. III.

D'après le rapport des Procureurs Syndics à l'Ass. Provinciale, les ponts et ponceaux « construits et à construire sur les routes de la Généralité » étaient les suivants:

	A entretenir	A réparer	A construire
1re classe	145	6	12
2e classe	85	5	26
3e classe	17	1	1
Total	249	12	39

(V. Ass. Prov., Rapport des Procureurs Syndics et aussi: Séance du 15 décembre 1787: Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées).

1. — La dépense d'entretien sur la route d'Orléans à Blois .... Livres 10.426

2. — Les Indemnités accordées pour expropriation causée par la construction ou la nouvelle direction des routes 3.000

3. — Et une dépense que l'état fourni par les Procureurs Syndics appelle « parfaits paiements d'indemnités et qui, d'après nous, ne peut se rapporter qu'à ces sortes d'indemnités pour cause d'expropriation 4.520

Total 17.946

Ce qui porte le total des dépenses, relatives aux routes, imputées sur les Ponts et Chaussées, à 198.180 livres.

Nous y ajouterons encore une autre dépense, celle relative à la plantation des grandes routes, dépense qui, nous ne savons pourquoi, était imputée sur la Capitation, mais qui doit logiquement rentrer dans les dépenses des Ponts et Chaussées, et qui, par suite, n'étant pas couverte par la Prestation en argent, aurait dû l'être par les fonds des Ponts et Chaussées. Cette dépense se montait pour toute la Généralité à 4.000 livres.

II. — *Péage des Ponts de Jargeau et de Beaugency.*

Il y avait dans le Département d'Orléans et Beaugency deux ouvrages d'art qui n'étaient pas soumis au régime commun, et dont les dépenses d'entretien étaient couvertes non par les fonds des Ponts et Chaussées, mais par « un droit de péage ». Ces deux ouvrages étaient les

ponts de Jargeau et de Beaugency. Les péages de ces deux ponts appartenaient, à l'origine : celui de Beaugency au chapitre de Saint-Martin de Tours, et celui de Jargeau, à l'Evêque d'Orléans, « à titre de propriété ou d'engagement (1) ». Ces deux péages étaient affermés aux « sieurs Riffé frères » moyennant, celui du pont de Beaugency : une somme annuelle de 3.000 livres, et celui de Jargeau, une somme annuelle de 3.500 livres.

Le bail passé pour le port de Beaugency expirait le 31 décembre 1788, et celui passé pour le pont de Jargeau expirait le 31 mars 1789. Il s'agissait donc, pour l'administration Provinciale, de savoir s'il y avait lieu de renouveler ces baux.

Le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency, tout en reconnaissant les petits inconvénients des péages, penche plutôt pour le renouvellement des baux. Sans doute, d'après lui, la dépense d'entretien de chaque pont se monte annuellement à 600 livres, « mais sans y comprendre les accidents provenant des crues, des glaces et des grosses réparations amenées par la vétusté. » Enfin le système du bail supprime tout aléa, et le gain annuel est assuré.

Quant aux Municipalités intéressées :

« Le Corps Municipal de Beaugency consulté n'a fait aucune plainte au sujet du péage. Il en reconnaît les

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. (Rapport des Procureurs Syndics).

inconvénients, mais il les croit abondamment compensés par l'extrême utilité de son pont. Il a déclaré n'avoir remarqué aucun abus dans la perception du droit. »

Quant au péage du pont de Jargeau, il occasionnait plus de gêne, car le pont sépare Jargeau et Saint-Denis, qui, bien qu'étant deux Communes distinctes, ne forment en fait qu'une même ville et qui, par suite, « sont dans une perpétuelle et inévitable communication par les rapports de parenté, de voisinage et de commerce ».

La ville de Jargeau « estime qu'elle paie le quart du péage, et moyennant qu'on lui abandonne la perception du reste, elle offre de subvenir à l'entretien de son pont (1) ».

En fait, croyons-nous, l'organisation des péages de ces deux ponts est restée telle qu'elle l'était avant l'administration de l'Assemblée Provinciale.

III. — *Dépenses relatives aux « abords » des grandes villes.*

Les « abords » ou « petites chaussées » des villes étaient les fractions de routes et de chemins qui environnaient immédiatement certaines grandes villes (2). C'étaient ces villes qui entretenaient leurs « petites

(1) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Dans la Généralité d'Orléans : les villes d'Orléans et de Blois. Du moins, nous croyons que ces villes étaient les seules en 1787.

chaussées » au moyen de « barrages » qui leur permettaient, par la perception de droits, de couvrir les dépenses occasionnées par cet entretien.

D'après le rapport du Bureau des Ponts et Chaussées à l'Assemblée du Département d'Orléans et Beaugency, les petites chaussées de la ville d'Orléans formaient une étendue d'environ 15 lieues de routes. « Le corps municipal d'Orléans avait confié à un inspecteur des Ponts et Chaussées l'entretien et les réparations de ces abords et l'Ingénieur en chef en a la surveillance moyennant un traitement que lui fait la ville. » La dépense causée annuellement à la ville d'Orléans par l'entretien de ses abords montait à la somme de 26 à 27.000 livres. Les droits de barrage, perçus par la ville, ne produisant que 18.000 livres, il y avait donc un déficit annuel de 8.000 livres que la ville était obligée d'acquitter sur ses revenus (1).

D'après le rapporteur, cette organisation spéciale pour les « petites chaussées » présentait de nombreux inconvénients, tant à cause de l'insuffisance des fonds alloués, que du surcroît de frais d'administration occasionnés. Aussi, d'après lui, il eût été à désirer que les petites chaussées fussent soumises au régime commun des autres routes, d'autant plus qu'il y avait tout lieu d'espérer que « sous l'active inspection » de l'Assemblée de Département, on ferait « plus d'ouvrages à moins de frais (2) ».

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Séance du 23 octobre 1788: Rapport du Bureau des Ponts et Chaussée.

(2) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Séance du 23 octobre 1788: Rapport du Bureau des Ponts et Chaussées.

Mais là encore, les choses restèrent telles que par le passé, et les petites chaussées continuèrent à être entretenues par les villes dont elles constituaient « les abords ».

§ 5

SITUATION DES ROUTES DANS LA GÉNÉRALITÉ D'ORLÉANS SOUS L'ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE. — APERÇU DES DÉPENSES FAITES EN TRAVAUX DES ROUTES PENDANT LE COURS DE CETTE ADMINISTRATION.

I. — *Enumération des routes existantes dans la Généralité au moment de l'établissement de l'Assemblée Provinciale.*

La longueur totale des routes de la Généralité d'Orléans était, d'après le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, de 802.596 toises 2 pieds, ou, en lieues : 401 1/2 lieues 96 toises 2 pieds.

Ces routes étaient divisées en trois classes (1) :

La longueur des routes de la première classe était de 237.466 toises ou, en lieues, 118 1/2 lieues 466 toises.

Dans cette première catégorie étaient comprises :

(1) Cette énumération et les renseignements qui l'accompagnent sont empruntés au rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale. Il s'agit ici de l'état et de la situation des routes au moment de l'établissement des Assemblées Provinciales, c'est-à-dire, vers la fin de l'année 1787.

1° *La route de Paris à Lyon et Grenoble, par Montargis, Briare, Bonny et Cosne.*

La longueur de cette route, dans la Généralité, était de 48.197 toises (à l'entretien).

Prix réduit de la toise courante : 12 à 15 sols.

2° *Route de Paris à Toulouse, par Orléans, Vierzon, etc.*

Longueur : 72.937 toises qui sont à l'entretien, et dont 32.714 toises (en chaussée de pavés de grès entre Etampes et Orléans), sont entretenues aux frais du Roi. Restent 40.223 toises à la charge des Communautés de la Province.

Prix réduit de la toise courante : 15 à 16 sols.

3° *Grande Route de Paris à Bordeaux, par Chartres, Vendôme*, etc.

Longueur : 72.399 toises, dont 9.434 à faire à neuf et 62.765 à l'entretien, dont 12.812 en pavés de grès entretenues aux frais du Roi, pour la main-d'œuvre seulement.

Prix réduit de la toise courante d'entretien : 11 à 12 sols.

Prix réduit de la toise courante à faire à neuf : 12 à 14 livres.

4° *Grande Route de Paris à Bordeaux, par Orléans, Cléry, Saint-Laurent-des-Eaux.*

Longueur : 18.181 toises à l'entretien, dont 11.594 en pavés, entretenues aux frais du Roi, pour la main-d'œuvre seulement.

Reste 6.587 toises à l'empierrement, dont l'entretien est estimé, prix réduit, à 1 livre 3 sols la toise courante,

5° *Grande route de Paris à Bordeaux, par Orléans, Meung, Beaugency*, etc.

Longueur : 25.752 toises dont 7.501, en pavés, entretenues aux frais du Roi, pour la main-d'œuvre seulement.

Reste 18.251 toises en empierrement, dont l'entretien est estimé, prix réduit, de 26 à 27 sols, la toise courante.

2e classe.

Les routes de la deuxième classe ont une longueur totale de 338.625 toises 3 pieds, ou en lieues, 169 1/4 lieues, 125 toises.

Dans cette catégorie sont comprises :

1° *Grande Route d'Orléans à Rouen, par Chartres, Dreux*, etc.

Longueur : 24.837 toises à l'entretien.

Prix réduit de la toise courante d'entretien : 29 à 30 sols.

(La route est encore à l'état de projet depuis Chartres jusqu'à la limite de la Généralité.)

2° *Route d'Orléans en Basse-Normandie, par Châteaudun, Brou, Beaumont.*

Longueur : 36.147 toises, dont :

23.706 à l'entretien (18 à 20 sols le prix de la toise courante).

874 en réparation (11 livres (ou sols ?), la toise courante.

11.566 à faire à neuf (1.297 toises à 30 livres la toise courante et 10.269, déjà commencées, à 12 livres, la toise courante).

3° *Route d'Orléans au Mans, par Ouzouer-le-Marché et Fretteval.*

Longueur : 35.651 toises, dont :

12.843 à l'entretien (17 à 18 sols la toise courante).

1.927 en réparation (13 à 14 sols, la toise courante).

20.880 à faire à neuf (18 à 20 livres la toise courante).

4° *Route d'Orléans en Bourgogne, par la Vrillère, Gien, Briare, Saint-Fargeau, Ouanne*, etc.

Longueur : 60.860 toises, dont :

27.499 à l'entretien (13 à 40 sols la toise courante).

4.664 en réparation (27 à 28 sols la toise courante).

28.696 à faire à neuf (12 à 15 livres la toise courante).

5° *Route d'Orléans à Sens, à partir de Châteauneuf, passant par Bellegarde, Montargis*, etc.

Longueur : 26.813 toises, dont :

4.421 à l'entretien (18 à 19 sols la toise courante).

406 en réparation (11 livres la toise courante).

21.986 à faire à neuf (12 livres la toise courante).

6° *Route d'Orléans à Fontainebleau, par Pithiviers, Malesherbes.*

Longueur : 29.460 toises, dont :

27.563 à l'entretien (21 à 22 sols la toise courante).

1.896 à faire à neuf (16 livres la toise courante).

7° *Route d'Orléans à Versailles, par Authon, Dourdan.*

Longueur : 17.554 toises, à l'entretien (21 à 22 sols la toise courante).

8° *Route de Paris à Chartres, par Rochefort, Saint-Arnoult*, etc.

Longueur : 17.942 toises, dont :

15.012 à l'entretien (16 à 17 sols la toise courante).

2.930 à faire à neuf (15 à 16 livres la toise courante).

9° *Route de Paris à Dourdan, par Saint-Chéron, Roinville.*

Longueur : 4.492 toises, dont 3.546, en pavés, entretenues aux frais du Roi, pour la main-d'œuvre seulement.

10° *Route de Chartres à Alençon, par Courville et la Louppe.*

Longueur : 22.537 toises, à l'entretien (16 à 17 sols la toise courante).

11° *Route de Blois au Blanc-en-Berry, par Sellettes, Contres, etc.*

Longueur : 23.020 toises, dont :

11.076 (en empierrement), à l'entretien (10 sols, la toise courante).

11.944 à faire à neuf (14 à 15 livres, la toise courante).

12° *Route de Paris à Bourges, par Gien.*

Longueur : 15.300 toises, dont :

7.200 à l'entretien (4 à 5 sols, la toise courante).

8.100 à faire à neuf (11 à 12 livres la toise courante).

13° *Route d'Auxerre à Nevers, par Clamecy, Prémery.*

Longueur : 14.551 toises, dont :

10.828 à l'entretien (9 à 10 sols, la toise courante).

3.723 à faire à neuf (14 à 15 livres, la toise courante).

14° *Route d'Auxerre à Bourges, par Clamecy, Varzy, et la Charité.*

Longueur : 9.461 toises, dont :

2.000 à l'entretien (9 à 10 sols, la toise courante).

7.461 à faire à neuf (16 à 17 livres, la toise courante).

3e classe.

Les routes de la troisième classe avaient une longueur totale de 229.504 toises 5 pieds, ou, en lieues, 113 1/4 lieues 4 toises 5 pieds.

Cette troisième catégorie comprenait :

1° *Route de Pithiviers à Boynes.*

Longueur : 5.733 toises, à l'entretien (16 sols la toise courante).

2° *Chemin des troupes par Saint-Lyé et Neuville.*

Longueur : 16.534 toises (dont 14.163 entretenues par les fonds de charité du Duc d'Orléans).

Reste 7.789, à l'entretien, à la charge des Communautés (12 à 13 sols la toise courante).

Et 2.371 à faire à neuf (12 livres la toise courante).

3° *Route de Chambon à Pithiviers et Chemin de Pithiviers à Jargeau.*

Longueur : 12.403 toises, dont : 11.305, à l'entretien (4.905 entretenues par les fonds de charité du Duc d'Orléans et 4.600 entretenues par les Communautés) (5 à 6 sols la toise courante).

Et 1.098 à faire à neuf (14 livres, la toise courante).

4° *Route de Blois à Châteaudun, par La Ferté-Vineuil.*

Longueur : 3.459 à l'entretien (6 à 7 sols la toise courante), « ce chemin est considéré comme un abord de la ville de Blois ».

5° *Route de Blois à Vendôme.*

Longueur : 14.723 toises, dont :

5.684 à l'entretien (11 à 12 sols la toise courante).

9.039 à faire à neuf (13 à 14 livres la toise courante,

sauf 1.803 toises sur lesquelles le prix de la toise courante, « y compris les terrasses » à faire, se monte à 36 livres).

6° *Route de Blois à Villefranche, par Cheverny et Romorantin.*

Longueur : 6.956 toises dont :

6.407 à l'entretien (13 à 14 sols la toise courante).

549 à faire à neuf (prix réduit de la toise courante « y compris les terrasses » 59 livres).

7° *Route de Blois à Selles-en-Deny.*

Longueur : 10.793 toises, dont :

6.229 à l'entretien (5 à 6 sols la toise courante).

4.564 à faire à neuf (12 à 13 livres, la toise courante).

8° *Route de Lailly à Beaugency.*

Longueur : 2.640 toises, dont il n'y a que 1.836, à l'entretien, à la charge des Communautés (1 à 2 sols la toise courante), et 85 en réparation (9 à 10 sols la toise courante).

9° *Route de Chartres au Mans, par Courville et Champ-Rond.*

Longueur : 12.751 toises à l'entretien (10 à 11 sols la toise courante).

10° *La Nouvelle Route de la Louppe à Nogent-le-Rotrou.*

Longueur : 1.985 toises, dont 1.715 à faire à neuf (11 à 12 livres la toise courante).

11° *Les chemins détachés aux environs de Chartres.*

Longueur : 4.559 toises dont 2.591, en pavé, aux abords de Chartres et 1.968 en empierrement (entretien : 14 à 15 sols la toise courante).

12° *Route de Châteaudun au Mans, par Courtalin et Montmirail.*

Longueur : 21.600 toises, dont :

2.983 à l'entretien.

1.817 à faire à neuf (15 à 16 livres la toise courante).

13° *Route de Vendôme à Château-du-Loir, par les Roches et Montoire.*

Longueur : 13.119 toises, dont :

13.019 à faire à neuf (10 à 11 livres la toise courante).

14° *Route de Montoire à Bessé, par Troo et Saint-Quentin.*

Longueur : 2.500 toises, dont : 2.290 à faire à neuf (6 à 7 livres, la toise courante).

15° *Route de Rambouillet à Ablis.*

Longueur : 7.382 toises, dont 3.266, en pavé, entretenues par le Roi, pour la main-d'œuvre seulement.

Reste 4.116 toises, en chaussée de cailloutis, entretenues par les Communautés (9 à 10 sols la toise courante).

16° *Route de Maintenon à Nogent-le-Roi.*

Longueur : 4.084 toises, à l'entretien (6 à 7 sols la toise courante).

17° *Routes de Dourdan à Etampes, par Les-Granges-le-Roi, et La-Forêt-le-Roi.*

Longueur : 3.818 toises, à l'entretien (11 à 12 sols la toise courante).

18° *Chemins des environs de Dourdan dans la forêt de Dourdan.*

Les Communautés n'ont qu'à faire l'approche des ma-

tériaux. ces chemins étant entretenus par le Roi, et, pour 400 livres, par le Duc d'Orléans.

19° *Route d'Orléans à Gien, par Jargeau et Sully.*

Longueur : 31.247 toises, dont :

4.329 à l'entretien (dont 3.956 à la charge des Communautés), 4 à 5 sols, la toise courante.

26.878 à faire à neuf (3 à 4 livres la toise courante pour 11.777 toises ; et 10 à 11 livres la toise courante, pour les 15.101 toises restantes).

20° *Route de Sully à Bourges, par Cerdon et Argent.*

Longueur : 7.170 toises, dont :

2.355 à l'entretien (3 à 4 sols la toise courante).

4.815 à faire à neuf (11 à 12 livres la toise courante).

(Ne sont pas comprises dans la longueur ci-dessus, 3.000 toises qui restent à ouvrir et dont la dépense est évaluée à 39.600 livres).

21° *Route de Paris à Bellegarde, depuis le pont de Maupas, jusqu'à la route d'Orléans à Sens.*

Longueur : 3.369 toises, entretenues par le Roi, pour la main-d'œuvre seulement ; les Communautés n'ont que l'approche des matériaux à faire.

22° *Route de Montargis à Auxerre, par Châteaurenard.*

Longueur : 8.730 toises, dont :

8.330 à faire à neuf (13 à 14 livres la toise courante).

7.300 qui restent à ouvrir et dont la dépense est évaluée à 112.475 livres.

23° *Route de Boiscommun au Pavé de Beaumont.*

Longueur : 2.728 toises, dont :

169 à l'entretien (2 à 3 sols la toise courante).

2.559 à faire à neuf (8 à 9 livres, la toise courante).

24° *Route de Montargis à Saint-Fargeau.*

Longueur : 18.982 toises, dont :

526 à l'entretien (2 à 3 sols la toise courante, pour 251 toises et 15 sols pour les 274 toises restantes).

18.455 à faire à neuf (11 à 12 livres la toise courante, pour 3.658 toises, et 8 à 9 livres, la toise courante, pour les 14.797 toises restantes).

(Ne sont pas compris dans la longueur ci-dessus 5.096 toises qui restent à ouvrir, et dont la dépense est évaluée à 63.000 livres.)

25° *Le chemin qui communique à la ville de Bonny.*

Longueur : 2.204 toises, dont :

503 à l'entretien (10 à 11 sols, la toise courante).

1.700 à faire à neuf (10 à 11 livres, la toise courante).

Récapitulation.

1re classe : Longueur : 287.466 toises.

2e classe : Longueur : 338.625 toises.

3e classe : Longueur : 229.504 toises.

Soit, au total, dans la Généralité, une longueur de routes de : 802.596 toises, ou, en lieues : 401 1/2 lieues, 296 toises.

Le rapport des Procureurs Syndics estimait à 261 le nombre de ponts et ponceaux établis sur toutes ces routes.

Ces ponts et ponceaux étaient ainsi répartis :

	A entretenir	A réparer	A construire
1re classe	145	6	12
2e classe	85	5	26
3e classe	17	1	1
Totaux	249	12	39

Total général 261 ponts et ponceaux.

II. — *Etat et situation des routes de la Généralité sous l'administration de l'Assemblée Provinciale.*

Quelle était au juste la situation des différentes routes de la Généralité sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, c'est ce qu'il est assez difficile de montrer avec quelque exactitude, car, d'une part, nous n'avons à notre disposition, pour nous éclairer à ce sujet, que quelques rapports très incomplets et plus ou moins intéressés, présentés dans certaines des Assemblées de Département.

Nous n'avons donc pas l'intention de reprendre chacune des routes de l'énumération ci-dessus pour en indiquer la situation et la manière dont elle était entretenue, ce qui serait impossible et fastidieux. Nous nous contenterons de citer les principales observations faites à ce sujet dans les différentes Assemblées de Département.

Nous savons que la prestation en argent étant fixée au quart du principal de la taille, était, dans chaque Département, proportionnelle à la taille qu'il payait, et non aux dépenses qu'il avait à faire sur ses routes. L'état des routes des divers Départements pouvait donc être très variable suivant le montant de la taille par rapport

à la longueur de ses routes. Aussi, alors que le Département de Châteaudun et Vendôme estimait qu'il n'était pas nécessaire d'imposer une charge aussi lourde aux contribuables pour entretenir et réparer les routes, celui d'Orléans et Beaugency prouvait, avec chiffres à l'appui, que le montant de sa prestation était insuffisant pour mettre toutes ses routes en parfait état de réparation.

Le chiffre de la prestation pour ce Département se monte à la somme de 105.000 livres en chiffres ronds. Or, d'après le rapport des Procureurs Syndics, la longueur des routes du Département est de 150.000 toises. Cela fait environ 16 sols par toise et « il reste encore près de 34.000 toises ou 17 lieues, tant en construction qu'en réparation qui, à 8 livres 10 sols la toise, prix moyen, exigent un fonds de 290.000 livres à 100.000 écus ». Par conséquent, concluait le Procureur Syndic, « les charges étant plus grandes que les secours, il faut s'attendre que tant que les secours ne seront pas augmentés, les charges ne seront pas acquittées en leur entier (1) ».

Mais, pour augmenter les secours, il faudrait augmenter l'impôt ; or, le Procureur Syndic avoue lui-même qu'il n'y faut pas songer pour le moment, car il faut se souvenir « que l'impôt est levé sur la classe taillable seulement, laquelle est la portion de l'état la plus laborieuse, la plus utile et la plus misérable (2) ».

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency (Rapport des Procureurs Syndics).

Mais sans augmenter l'impôt, on aurait pu mieux utiliser les fonds qu'il fournissait. Aux termes du rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département de Châteaudun-Vendôme, il aurait mieux fallu faire les routes moins belles (au point de vue esthétique) et surtout moins larges, et les faire plus nombreuses et mieux dirigées.

« En France, dit-il, tout porte l'empreinte du luxe ; on ne peut rien faire qu'avec un grand appareil et de grands moyens. Veut-on faire un chemin ? Il faut le tracer d'une largeur deux fois trop grande, par la ligne la plus courte, couper et séparer les meilleures terres, pendant qu'un coude de quelques toises l'aurait fait passer dans une bruyère inculte, ou lui aurait fait porter l'abondance dans un bourg considérable. C'est pour le coup d'œil et la commodité des voyageurs, et non pour la communication des habitants que l'on semble avoir construit ces routes, sans parler d'autres abus.

« Il résulte de là que, lorsque l'on propose un chemin, la dépense effraye et on finit par ne le point faire et souvent par abandonner ceux qui ont déjà coûté les sueurs des corvéyeurs et leurs héritages presque toujours mal payés ou point du tout (1).

(1) Ainsi, faute de chemins, « il y a toujours 3 livres 4 sols et jusqu'à 4 livres ½ (suivant le temps pluvieux ou non) de différence du prix du boisseau d'Oucques avec 20 livres de blé de pareille nature vendues à Blois ou à Châteaudun : tous les marchés du Département se trouvent dans la même position à proportion de leur éloignement des grandes routes.

« Le bois se vend 10 livres la corde dans nos cantons et 36 livres à Blois distant de 6 livres, et il est généralement de

« La sage administration du Berry a réduit à 30 pieds, 36 au plus, la communication d'une ville à l'autre. Je les voudrais de 3 pieds de chaque côté de fossé, 3 pieds de trottoir de chaque côté, et 18 pieds de chaussée ferrée. Alors, ils ne reviendraient qu'à 10 ou 11.000 livres par lieue pendant qu'elles coûtent 24.000 livres sur les grandes routes et que la plus grande épargne a été de les réduire à 20.000 livres (1) ».

L'impression qui se dégage de ces quelques rapports qui sont trop incomplets pour pouvoir baser une conclusion motivée, c'est que si le montant des fonds affectés aux dépenses relatives aux travaux des routes était vraisemblablement suffisant pour l'entretien et les réparations courantes, il n'était pas assez élevé pour permettre d'ouvrir toutes les routes nécessaires pour procurer des débouchés au commerce et à l'agriculture. L'état d'entretien et de réparations des grandes routes était assez satisfaisant, mais le nombre de ces routes n'était pas assez élevé, et, puisqu'on ne pouvait pas demander de nouveaux sacrifices aux contribuables déjà surchargés d'impôts, il eût mieux fallu sacrifier un peu l'esthétique et faire plus de routes utiles, quitte à les faire moins larges et, par suite, moins coûteuses.

Il faut toutefois ajouter une observation, c'est que, même si l'on eût augmenté sensiblement les fonds de la prestation en argent, même si on eût réalisé dans la con-

même de toutes les productions. » (Assemblée de Département de Châteaudun-Vendôme. Rapport des Procureurs-Syndics).

(1) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. (Rapport des Procureurs-Syndics.)

fection des routes les plus grandes économies, ces fonds eussent quand même été insuffisants pour mettre à exécution tous les ouvrages neufs jugés nécessaires. Pour constituer le réseau de routes d'une grande Province, il faut un certain temps, et la solution du problème consiste justement à fixer un temps assez long pour ne pas trop surcharger les contribuables, et assez court pour ne pas faire attendre trop longtemps le commerce et l'agriculture qui ont besoin des routes pour écouler leurs produits. Il ne s'agit donc pas de dire que telle ou telle route étant nécessaire, du moment qu'il n'y a pas de fonds à affecter à la dépense de sa confection, cela prouve que le montant des fonds affectés aux dépenses des routes est insuffisant. Ce qu'il faut savoir avant de critiquer le montant de ces fonds, c'est le temps qu'il faudra avec les annuités de ces fonds pour constituer le réseau de routes de la Province.

Or, l'on sait que le montant de la prestation en argent s'élevait pour toute la Généralité à la somme de 586.385 livres.

Si l'on se base sur l'exercice de 1787, on voit, d'après le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, que les entretiens et les réparations ont monté cette année-là à la somme de 383.730 livres.

Reste donc 202.655 livres pour les ouvrages neufs.

D'autre part, le rapport des Procureurs Syndics estime que le montant total des ouvrages qui restent à exécuter pour mettre toutes les routes ouvertes et à ouvrir en état de perfectionnement, non compris les entre-

tiens et les réparations, est d'environ 4.971.719 livres se décomposant ainsi :

Les continuations d'ouvrages	Livres	3.133.122
Les parties qui restent à ouvrir		939.225
Les routes à projeter (1)		899.342

Par conséquent, conclut le rapport des Procureurs Syndics, « comme les entretiens et réparations augmenteront chaque année (2), les réparations diminueront d'autant ; mais cette augmentation étant bien au-dessous du prix réduit pour les réparations successives, la différence tournera à l'avantage des ouvrages neufs. Ainsi l'on peut présumer que, année commune, on emploiera, par la suite, la moitié de l'imposition à de nouveaux ouvrages, de sorte qu'en divisant le montant total des ouvrages à faire par la moitié de celui de l'imposition, on trouvera qu'en 17 ans, les routes de la Généralité auront acquis le degré de perfection convenable pour être mis à l'entretien parfait (3). »

Il faudrait donc, d'après les calculs des Procureurs Syndics, un délai de 17 années pour constituer le réseau complet des routes de la Province. Ce délai ne nous paraît pas trop considérable. Mais reste à savoir, en pre-

(1) Les principales routes à projeter étaient, d'après les Procureurs Syndics:

1° La route de Blois à Montrichard par Pontlevoy.

2° La route de Chartres à Brou par Illiers.

3° La route d'Orléans à Clamecy.

4° Le chemin de Cosne à Donzy.

(2) Il est évident que plus il y aura de routes construites, plus la longueur des routes à entretenir sera grande.

(3) Assemblée Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

mier lieu, si la somme à consacrer aux ouvrages neufs aurait été aussi considérable que le prévoyait le rapport des Procureurs Syndics, et en second lieu, si la somme de 4.971.719 livres, fixée par ce rapport, aurait été suffisante pour construire et mettre en état toutes les routes nécessaires au commerce et à l'agriculture, tels que l'un et l'autre seraient devenus 17 ans après.

APPENDICE. — *Enquêtes sur les « roues à larges jantes ».*

Il existait dans la Généralité d'Orléans, un Règlement qui prétendait limiter la charge des voitures à un certain poids, sous prétexte que, passé ce poids, la charge des voitures détériorait les routes au point d'augmenter, d'une manière sensible, les dépenses de l'entretien des routes.

Ce Règlement avait été fait uniquement, semble-t-il, pour les voitures passant sur la route d'Orléans à Paris, qui semble à ce moment être « la seule du Royaume où les voituriers aient été exercés pour la surcharge. Dans toutes les autres, ils ne sont soumis à aucune gêne ni exception (1) ».

En fait, ce Règlement n'était pas rigoureusement appliqué, et ne pouvait pas l'être, car s'il l'eût été, le prix du roulage eût été, de ce fait seul, considérablement augmenté. En effet, « le prix ordinaire de la voiture d'Or-

(1) Archives d'Orléans. Dossier C (de l'Assemblée Provinciale). Recueil des pièces relatives à l'enquête sur les roues à larges jantes. (Mémoire anonyme présenté au Bur. Int. d'Orléans et Beaugency).

léans à Paris est d'environ 30 à 35 sols du cent, et la charge ordinaire de 52 à 55 quintaux, de manière que le prix moyen d'un voyage est d'environ 90 livres. Si cette somme ne peut que balancer les frais du voiturier, l'autorité aura beau faire... le voiturier aura les 90 livres qui lui sont nécessaires (1) ». Or, si les Règlements qui « ne permettent au voiturier que la charge de 3.500 à 3.750 livres au plus » étaient appliqués, « le prix moyen de la voiture » reviendrait « à 50 sols, parce que 36 fois 50 sols produisent 90 livres ».

M. de la Millière, intendant des Ponts et Chaussées, dans le but de supprimer toutes ces gênes imposées aux rouliers. avait décidé de remplacer ce Règlement par un autre, et il avait demandé « l'avis de l'Assemblée Provinciale sur le règlement qu'il projetait pour prescrire l'usage des roues à larges jantes à toutes les voitures à deux roues, attelées de plus de deux chevaux, et à toutes les voitures à quatre roues attelées de plus de quatre chevaux, en exceptant néanmoins les voitures employées à la culture et exploitation des terres (2) ».

La Commission Intermédiaire prescrivit donc une enquête à ce sujet.

De cette enquête, il résultait que l'usage des voitures à larges jantes présentait d'assez grands avantages.

(1) Même recueil. Pièces recueillies par le Bur. Int. d'Orléans et Beaugency (autre mémoire).

(2) Même recueil. Réponse du Bureau Intermédiaire d'Orléans et Beaugency à l'enquête prescrite. — Voyez Dossier C. Assemblée Provinciale (Archives du Loiret).

« Les roues à larges jantes de 6 pouces à la semelle, sont plus avantageuses que celles ordinaires de 3 pouces », en effet, l'usage journalier montre que « les roues à jantes larges durent au moins un tiers de plus que les autres, ce qui fait compensation avec l'excédent de dépense qui est à peu près dans la même proportion » ; or, « avec les anciennes roues, les voitures portaient de 5 à 6 mille au plus, et avec celles-ci, on porte de 8 à 9 mille et même quelques-unes en ont chargées jusqu'à 10 mille ». De plus, « à même nombre de chevaux, on porte avec moins de peine plus d'un tiers de poids..., le roulage en est plus facile », il y a moins « de cahots et de saccades », et par suite, les marchandises sont « mieux portées ». Ainsi, par exemple, « deux voitures de verre », chargées à Strasbourg pour le Havre, « n'avaient pas pour 6 livres de cassé », tandis que les autres voitures « qui avaient la même charge, venant du même pays, montant des roues ordinaires, avaient plus de 100 livres de cassé (1) ».

Enfin, les roues à larges jantes, « bien loin d'endommager les chemins ferrés, semblent, par la compression, y ajouter de la solidité, au lieu que les jantes étroites tranchent la route et y multiplient les ornières : aussi l'avantage de cette forme a été tellement reconnu en Angleterre, qu'on y a porté la largeur des jantes jusqu'à 12 et 15 pouces (2) ».

(1) Même recueil. Réponse à l'enquête de « Gauthier frères, entrepreneurs des Convois militaires. »

(2) Même recueil. Réponse à l'enquête du Bureau Intermédiaire d'Orléans et Beaugency.

Toutefois, « dans les routes pavées », particulièrement celles à fonds glaiseux et à sable de mauvaise qualité, l'avantage est moins grand, car « le poids considérable des voitures dont les roues sont à larges jantes affaisse la chaussée ».

D'autre part, malgré ces avantages, il était impossible d'imposer l'usage des roues à larges jantes, car, « indépendamment des routes ferrées ou pavées, il y a une infinité de chemins de communication qui sont purement en terre, et dans ces sortes de chemins, les larges jantes ne sont pas praticables, principalement dans les rues du vignoble, toutes fort étroites et bordées de haies ». Or, « il est un grand nombre de voituriers qui, pour se rendre à destination sur des chemins de terre, tels que ceux de Chartres et de Dourdan, sont obligés de faire plusieurs lieues sur la grande route pavée. Il leur est par conséquent impossible d'avoir des roues à larges jantes, dont le tirage serait impraticable dans les chemins de Beauce. Il leur est également impossible de n'avoir que 2 chevaux dans ces mêmes chemins ; il leur en faut 4, et jusqu'à 6 pour mener des charges fort légères (1) ».

« Dira-t-on que les voituriers chargés pour la Beauce seront exceptés de la règle ? Mais il n'en est pas un seul, chargé pour Paris, qui ne présentât de fausses lettres de voiture pour Chartres, Dreux, etc. (1). »

Aussi, le Bureau Intermédiaire de Chartres et Dour-

(1) Même recueil. Réponse du Bur. Int. de Chartres et Dourdan.

dan arrêtait « d'une voix unanime, que les routes de ce Département ne permettaient pas d'exiger de tous les laboureurs exposés à devenir rouliers dans leur retour des villes et marchés, et nécessités de passer dans des routes de traverses qu'ils s'assujetissent, à se servir des roues à larges jantes (1) ».

D'autre part, le règlement projeté, et d'ailleurs « toutes les lois que l'on a prononcées depuis 50 ans contre la surcharge, n'ont pour motif que la conservation du chemin, c'est-à-dire l'intérêt d'en diminuer l'entretien annuel ». Mais, d'une part, « cet intérêt est tellement faible, qu'il ne mérite pas l'attention du gouvernement » (les frais de l'entretien ne diminueraient pas d'un dixième) et cet intérêt est hors de proportion avec « les plus grands maux » qui résulteraient de l'application de ces lois et Règlements (2).

En résumé, la conclusion qui se dégage de cette enquête et des réponses à peu près unanimes de tous les Bureaux Intermédiaires de Département, c'est que « toutes les lois et ordonnances contre la surcharge, n'ont jamais rien produit de bon, et ont souvent fait beaucoup de mal » et par suite « le parti que dicte la justice est de ne faire aucun Règlement, et de laisser tomber les anciens en cessant d'en ordonner l'exécution (3) ».

(1) Même recueil : Réponse du Bur. Int. de Chartres et Dourdan.

(2) Même recueil. Réponse du Bur. Int. de Chartres et Dourdan.

(3) Même recueil. Réponse du Bur. Int. d'Orléans et Beaugency.

Par ailleurs « il n'est pas à craindre que les voituriers, ayant reconnu l'avantage des roues à larges jantes, en abandonnent l'usage ; ils les multiplieront, au contraire, le plus qu'il sera possible. Ainsi, tout Règlement à cet égard est inutile, et il deviendrait injuste pour ceux à qui les jantes étroites sont nécessaires. Mais ce sera le petit nombre, et conséquemment le dommage de la route se réduira à très peu de choses (1) ».

Tel fut le résultat de l'enquête prescrite, au sujet des roues à larges jantes, par M. de La Millière, qui, d'ailleurs, croyons-nous, se conforma aux conclusions de cette enquête, et ne posa aucun Règlement nouveau en « laissant tomber les anciens ».

(1) Même recueil: Réponse du Bur. Int. d'Orléans et Beaugency.

ARTICLE III

Ateliers de charité

Les ateliers de charité avaient un double but : ils avaient d'abord, comme leur nom le fait pressentir, le but de fournir du travail aux indigents et aux journaliers, et ensuite, celui de fournir la main-d'œuvre nécessaire pour la construction, les réparations et l'entretien des routes vicinales et communales ainsi que de certains chemins conduisant à des propriétés particulières.

Les ateliers de charité avaient été établis, en 1771, dans la Généralité d'Orléans (1) et les fonds, annuellement accordés pour couvrir la dépense occasionnée par leur fonctionnement, se montaient entre 90.000 et 110.000 livres (91.000 en 1787). Le soin de diriger et de répartir entre les Paroisses et les routes les ateliers de charité n'avait pas été enlevé à l'Intendant par les Edits et Règlements constitutifs des Assemblées Provinciales, mais l'Assemblée Provinciale de l'Orléanais, dans la séance

(1) **Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale.**

du 10 décembre 1787, décida de faire au Roi « de très respectueuses et de très instantes représentations » à l'effet d'obtenir que « l'administration des ateliers de charité et des dépôts de mendicité, dont il n'a été question dans aucune des instructions qui lui ont été adressées, soit accordée à l'Assemblée Provinciale (1) ». Ce vœu fut certainement accordé par le Roi, puisque, dès le 6 mars 1788, le Contrôleur général des finances écrivait à la Commission Intermédiaire que, si l'Intendant restait chargé « pour cette année » de la répartition du moins imposé, « la Commission Intermédiaire serait chargée de proposer, dès cette année-ci, la distribution et l'emploi des fonds de charité (2) ».

La Commission Intermédiaire s'occupa, dès lors, de l'organisation de ces ateliers, et le 26 mars 1788, elle envoyait au Contrôleur général, un projet d'instruction sur les ateliers de charité. Ce projet fut adopté, avec certaines modifications peu importantes, par le Contrôleur général, qui notifia cette approbation, à la Commission Intermédiaire, par lettre du 9 mai 1788 (3).

Voici quelle était l'organisation des ateliers de charité, d'après cette instruction et d'après les Règlements antérieurs, complétés et interprétés par les Arrêtés de la Commission Intermédiaire Provinciale.

Les « fonds de charité » accordés par le Roi pour subvenir aux dépenses des ateliers de charité, étaient fixés

(1) Assemblée Provinciale. Séance du 10 décembre 1787.

(2) Com. Int., 6 mars 1788.

(3) Instruction concernant les ateliers de charité (imprimé). Archives du Loiret-Cher, Cote: C. 22.

annuellement, et le Contrôleur général en annonçait le montant pour l'année, à la Commission Intermédiaire. Ces fonds qui se montaient chaque année entre 90.000 et 110.000 livres (1), devaient ensuite être répartis entre les demandes d'ateliers de charité, demandes formulées par les différentes Paroisses, ou même, par des particuliers.

En principe, toute Communauté ou tout particulier qui réclamait, dans un but déterminé, un atelier de charité, devait, de prime abord, s'engager à contribuer aux travaux, pour une somme « au moins égale » à celle qu'il demandait qu'on lui accorde sur les fonds de charité. Toutefois, il y avait quelques exceptions à cette règle posant l'égalité de la contribution volontaire avec la somme obtenue. Ces exceptions pouvaient être faites quand il était « attesté par le Bureau Intermédiaire que les habitants, qui devraient retirer le principal avantage des travaux reconnus vraiment nécessaires, étaient hors d'état de fournir aucune contribution ». Mais il fallait que cette attestation du Bureau Intermédiaire soit appuyée d'un mémoire de ces Communautés, mémoire prouvant l'impossibilité absolue pour elles de contribuer pécuniairement aux travaux pour une somme égale à celle demandée, et établissant la nécessité de ces travaux.

De plus, les demandes, faites dans le but d'obtenir un atelier de charité, devaient être accompagnées « d'un devis estimatif ou aperçu de la dépense » dressé par les

(1) Le montant des fonds de charité fut en fait de 91.000 livres en 1787 et en 1788 et de 110.000 livres en 1789.

Ingénieurs des Ponts et Chaussées, dont « le zèle, lisait-on dans l'instruction, ne se refusera certainement pas à une bonne œuvre ». Toutefois, soit par manque de loisirs suffisants, soit pour toute autre raison, le « zèle » des Ingénieurs pour cette « bonne œuvre » n'alla pas jusque-là, et si l'on en croit le rapport des Procureurs Syndics du Département d'Orléans et Beaugency, cette prescription ne fut jamais exécutée ; d'ailleurs, ajoute ce rapport, c'eût été matériellement impossible. Les Ingénieurs, déjà surchargés de travail, auraient été « appelés à dresser autant de plans et de devis qu'il se serait trouvé de villages et de hameaux disposés à solliciter un atelier de charité ». Aussi, « ils s'y sont refusés, promettant d'accorder leur travail, seulement à celles des Communautés dont la demande aurait été envoyée par la Commission Intermédiaire Provinciale (1) ». De sorte qu'on fut obligé de distribuer les ateliers, sans les renseignements techniques de l'Ingénieur. Sans exiger autant, le Procureur Syndic d'Orléans aurait voulu « quelque chose de plus qu'un exposé vague et un vœu indéterminé », et on aurait atteint ce but « si on avait simplement exigé qu'à chaque requête, il fût joint un aperçu dressé par la Municipalité en forme de Procès-Verbal. La requête et le procès-verbal auraient pu être communiqués à l'Ingénieur pour avoir son avis seulement. Cet avis n'aurait exigé qu'une légère inspection du local, une vérification sommaire des faits consignés au procès-verbal et les Ingénieurs n'auraient dressé de

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

devis que pour les Paroisses dont les demandes auraient été accueillies par la Commission Intermédiaire Provinciale (1) ».

Toutes les demandes en vue d'obtenir un atelier de charité doivent être adressées au Bureau Intermédiaire qui les examine, et qui, avant de les envoyer à la Commission Intermédiaire, les divise en trois classes (2).

Il met dans la première classe, c'est-à-dire dans la catégorie des demandes qui doivent être accordées de préférence aux autres, les demandes d'ateliers « sur les chemins vicinaux et de communication nécessaires pour le transport et la circulation des productions du pays, surtout aux endroits éloignés des routes », ou encore sur les routes qu'il serait possible, par la suite, de faire communiquer aux grands chemins.

La seconde classe comprend les demandes d'ateliers de charité sur « les chemins qui conduisent aux endroits où il y a foire et marché, quoiqu'ils ne communiquent point aux grands chemins ».

Enfin, on range, dans la troisième classe, les demandes des Communautés isolées des routes, « en donnant la préférence aux plus pauvres et à celles qui ont éprouvé des malheurs ».

Dans tous les cas, les demandes formées par les Communautés doivent passer avant celles des particuliers, sauf le cas où la contribution volontaire des particuliers est plus forte que celle offerte par les Communautés, et

(1) Rapport des Procureurs Syndics à l'Ass. de Département d'Orléans et Beaugency.

(2) Instruction concernant les ateliers de charité.

même, dans ce dernier cas, à condition que les demandes des Communautés « ne présentent pas des vues d'une plus grande utilité, soit par rapport à la confection des ouvrages, soit par rapport au soulagement dont ces Communautés pourraient avoir plus particulièrement besoin ».

D'ailleurs, il pouvait se présenter des cas où la Commission Intermédiaire croyait devoir accorder des ateliers de charité, sans qu'aucune Communauté ni particulier n'en ait fait la demande. Les Bureaux Intermédiaires étaient, en effet, « invités à indiquer à l'Assemblée Provinciale, les endroits pour lesquels il n'a pas été fait de demandes d'ateliers de charité et où ils jugeraient à propos d'en établir (1) », en provoquant les offres de la part des Communautés intéressées ou même sans la contribution volontaire de qui que ce soit. Cette mesure est d'autant plus nécessaire, disait à ce sujet l'Assemblée du Département de Blois et Romorantin, que souvent il y a des chemins vicinaux dont la fréquentation et la nécessité rend la réparation urgente, et que « les Paroisses sur le territoire desquelles se trouvent les réparations à faire, n'ont souvent aucun intérêt à leur réparation (2) ».

Dans tous les cas, la Commission Intermédiaire s'efforçait d'accorder les demandes d'ateliers, de façon à obtenir un résultat utile pour l'entretien des chemins

(1) Instruction concernant les ateliers de charité. (Archives du Loir-et-Cher: C. 22).

(2) Assemblée de Département de Blois et Romorantin. Séance du 29 octobre 1788.

vicinaux : dans ce but, elle concentrait les fonds sur le plus petit nombre de chemins possibles, afin de parfaire quelques chemins, plutôt que de commencer des réparations sur un grand nombre de routes dont le mauvais état du reste, aurait empêché de tirer un profit immédiat de ces travaux ; aussi, les fonds étaient-ils accordés de préférence aux ateliers destinés à continuer des chemins déjà commencés. Enfin, la Commission Intermédiaire exigeait des Communautés qui avaient obtenu un atelier de charité, qu'elles continuassent les ouvrages, dès qu'elles auraient obtenu quelque paiement « afin que les fonds accordés ne se trouvent point avoir été employés en pure perte ».

Tels étaient les principes qui devaient guider les Bureaux Intermédiaires dans la classification des demandes d'atelier de charité.

De plus, ils devaient renvoyer à l'année suivante, toutes les demandes qui ne pouvaient être accordées sur l'exercice en cours des fonds de charité, parce que ces demandes ne leur étaient pas parvenues avant un certain terme. « En ce qui concerne les ateliers de la présente année 1788, dit, en effet, l'instruction, à ce sujet, les demandes seront faites et envoyées à la Commission Intermédiaire avant le 1er juin prochain. Celles relatives aux travaux à exécuter en 1789 seront pareillement adressées à la Commission Intermédiaire avant le 1er septembre prochain ; et, pour les années suivantes, elles devront être faites avant le premier juillet de l'année qui

précédera celle dans laquelle les ouvrages seront dans le cas d'être exécutés (1). »

Après avoir été examinées et classées par les Bureaux Intermédiaires, les différentes demandes formées pour obtenir des ateliers de charité étaient envoyées à la Commission Intermédiaire qui statuait sur les avis des Ingénieurs de Département et de l'Ingénieur en chef. Puis, la Commission Intermédiaire, en s'aidant des avis et observations des ingénieurs de Département et de l'Ingénieur en chef, et après avoir pesé « la nature et les besoins des Communautés en faveur desquelles ces ateliers sont proposés, l'utilité des chemins vicinaux à réparer ou à construire, le montant des sommes affectées pour chaque atelier (2) », la Commission Intermédiaire détermine les projets « qui doivent être rejetés et ceux

(1) Si l'on en croit le Procureur Syndic du Département d'Orléans et Beaugency, cette dernière prescription est restée sans exécution, en 1788 et en 1789. La cause en provenait du retard qu'on avait mis à faire parvenir à l'administration Provinciale l'Instruction sur les ateliers de charité. Le résultat de ce retard a été déplorable: « le délai n'a fait qu'accumuler les besoins. Le mauvais état auquel les grandes routes elles-mêmes ont été réduites par les contre-temps de l'hiver dernier suffit pour donner une idée des chemins de traverse qui auront été, depuis ce terrible hiver, vu sans réparation ». (V. Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Séance du 21 octobre 1788).

(2) La Commission Intermédiaire gardait en réserve sept ou huit mille livres pour faire face à l'imprévu et aux gratfications spéciales allouées aux Ingénieurs sur les fonds de charité, à l'occasion du travail nécessité par les ateliers de charité.

qui doivent faire partie de l'état général à envoyer au Conseil pour obtenir son approbation (1) ».

Enfin, cet « Etat de distribution des fonds destinés aux ateliers de charité », une fois approuvé par le Conseil, était renvoyé par M. Blondel, intendant des finances, à la Commission Intermédiaire Provinciale, et celle-ci envoyait à chaque Bureau Intermédiaire, l'extrait de cet état général pour ce qui concernait son Département (2).

Dès ce moment, on peut constituer les ateliers de charité, mais, toutefois, à une condition, c'est que les fonds des contributions volontaires aient été effectivement versés, et, en effet, « avant l'ouverture d'un atelier » le Bureau Intermédiaire doit veiller « à ce que la contribution offerte par les Communautés ou les particuliers soit déposée au Bureau du Receveur particulier des finances de l'Election (3) ».

Cette formalité remplie, on peut former l'atelier de charité : comment va-t-il être organisé et de quelle manière fonctionne-t-il ?

A la tête de l'atelier est placé un « Directeur des ouvrages ». C'est la Communauté intéressée qui propose, comme Directeur, « une personne du lieu, solvable, éclairée et de bonne volonté (4) », à laquelle la Commission Intermédiaire délivre une commission, sur l'avis du Bureau Intermédiaire de Département. De bonne

(1) Com. Int., 9 décembre 1788.
(2) Com. Int., 3 janvier 1789.
(3) Instruction sur les ateliers de charité. Article X.
(4) Instruction sur les ateliers de charité. Article XII.

heure, d'ailleurs, la Commission Intermédiaire, à cause de l'urgence qu'il y avait de procurer, le plus tôt possible, du travail aux journaliers, et aussi, à cause de la lenteur que mettaient la plupart des Municipalités à envoyer le nom des personnes désignées pour être Directeurs, décida de ne plus attendre la liste de ces noms pour expédier les Commissions de Directeurs et envoya ces commissions, aux Bureaux Intermédiaires, en laissant les noms en blanc et « s'en rapportant à leur sagesse pour le choix des personnes qu'ils jugent à propos de charger de cet emploi (1) ». En fait ce furent donc les Bureaux Intermédiaires qui nommèrent les Directeurs, sur la proposition des Communautés intéressées.

Le « Directeur des ouvrages » ne reçoit aucun traitement, et, de concert avec le Bureau Intermédiaire, il choisit, comme auxiliaire, un Piqueur ou Conducteur des Ponts et Chaussées, dont le salaire est fixé par le Bureau Intermédiaire (2). En fait, il semble que le Bureau Intermédiaire n'eut pas à prendre cette peine, car la Commission Intermédiaire déclarait au Bureau Intermédiaire de Clamecy, au sujet des Conducteurs des Ponts et Chaussées à affecter aux ateliers de charité, « qu'il était beaucoup plus économique et plus conforme aux instructions de laisser, à chaque Communauté, le soin de choisir un Conducteur particulier parmi les personnes employées à l'atelier de charité (3) ».

(1) Com. Int., 26 janvier 1789.
(2) Instruction sur les Ateliers de charité. Article XII.
(3) Com. Int., 2 septembre 1788.

Comment se recrutent les ouvriers employés dans les ateliers de charité ? « Les pauvres, les femmes, les vieillards et les enfants » y sont employés, quand ils se présentent (1).

Les ouvrages sont faits « par tâches ou à la journée ». Les tâches sont distribuées par les Conducteurs « proportionnellement au nombre et à la force des personnes qui s'associent pour les demander », et le prix, soit des tâches, soit des journées, est réglé sur la proposition du Directeur de l'atelier par le Bureau Intermédiaire de Département « de manière qu'il soit un peu au-dessous du taux ordinaire des salaires du canton, et que les vieillards au-dessus de 60 ans, les enfants au-dessous de 14, et les femmes, gagnent, pour une demi-tâche, le prix d'une tâche entière ». De même, la Commission Intermédiaire faisait profiter de cette dernière disposition, les pauvres qui, bien qu'invalides, sont encore en état de travailler aux ateliers, mais à condition, toutefois, qu'ils obtiennent du Bureau Intermédiaire, un certificat constatant leur état physique (2).

(1) C'est pourquoi, les ateliers de charité n'étaient qu'exceptionnellement accordés pour les ouvrages d'art des routes ou pour la reconstruction ou des réparations d'édifice. Ces ouvrages, en effet, demandaient des ouvriers ayant une certaine capacité et on n'aurait pas pu y employer des journaliers ou des vieillards. Toutefois, en cas d'urgence, la Commission Intermédiaire fit exception à ce principe. C'est ainsi qu'elle accorda des fonds de charité aux habitants de Sours pour la reconstruction de leur Eglise renversée par l'ouragan du 13 juillet 1788.

(2) Com. Int., 9 mai 1788.

Il est pourvu, sur les fonds de charité, à l'achat d'outils pour ceux qui n'en ont pas et sont hors d'état de s'en procurer. Ces outils, rendus par ces derniers après l'achèvement des ouvrages, sont emmagasinés et mis en réserve « pour la campagne suivante ». Mais, afin d'éviter les abus qui pouvaient résulter de cette disposition, la Commission Intermédiaire préférait retenir le prix des outils sur les salaires des journaliers, qui, ensuite, pouvaient les garder ou les rendre à l'administration (1).

Pour le paiement du salaire dû aux ouvriers, voici comment on procédait :

La Commission Intermédiaire expédiait pour chaque atelier un mandat de la somme accordée pour cet atelier. Ce mandat était acquitté par le Directeur de l'atelier, et échangé pour une reconnaissance du commis à la recette générale, laquelle reconnaissance portait que la somme énoncée serait payée successivement sur les mandats d'acompte délivrés par les Bureaux Intermédiaires. Tous les mois, sur ces mandats du Bureau Intermédiaire, le Directeur de l'atelier touchait le montant de la mensualité au bureau du Receveur particulier des finances de l'Election. Puis, tous les huit jours, le Directeur de l'atelier payait les journées dont le Conducteur tenait registre, et ce, en présence du Conducteur. Puis, la feuille constatant ce paiement, était signée de l'un et de l'autre, et était remise à l'Assemblée Municipale qui, l'ouvrage terminé, envoyait l'ensemble de ces

(1) Com. Int., 9 mai 1788.

feuilles, avec son certificat, au Bureau Intermédiaire de Département. Celui-ci adressait le tout à la Commission Intermédiaire qui donnait décharge générale au Directeur de l'atelier.

Enfin, l'ouvrage entièrement terminé, l'Ingénieur du Département procédait à sa réception, en la forme ordinaire, et en présence d'un Député de l'Assemblée de Département, de deux membres de la Municipalité et des personnes qui avaient travaillé dans l'atelier.

Sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, la formation des ateliers de charité subit de nombreux retards, imputables autant, peut-être, à la lenteur du pouvoir central à faire passer les instructions et les autorisations nécessaires, qu'à la négligence des Municipalités à former leurs demandes dans les délais prescrits. C'est ainsi que le 14 mai 1789, la Commission Intermédiaire était contrainte de réclamer, par circulaire, aux Bureaux Intermédiaires, les états des demandes d'ateliers de charité, états qui auraient dû lui être transmis avant le 1er septembre 1788, dernier délai (1). De plus, les ateliers de charité, qui servaient à la construction des chemins vicinaux, avaient aussi, d'autre part, le but de fournir du travail aux malheureux. Ceux-ci, par suite du mauvais temps exceptionnel, et des troubles politiques, augmentaient tous les jours ; si bien que les ateliers de charité ne furent guère accordés dans les derniers temps que dans le but de fournir du travail, non seulement aux femmes et aux enfants pour leur donner

(1) Com. Int., 14 mai 1789.

le pain nécessaire, mais aussi aux hommes, principalement pour les empêcher de se livrer aux émeutes qui sont la conséquence fatale du chômage simultané d'un grand nombre d'ouvriers agglomérés dans la même localité. Aussi, à ce compte, les fonds de charité s'épuisèrent rapidement, d'autant qu'à deux ou trois reprises, on en employa une partie pour suppléer à l'insuffisance de la prestation en argent (1) qui rentrait mal, soit par suite de refus de payer l'impôt, soit par suite de la misère de certanies Paroisses. Bref, le 24 décembre 1789, la Commission Intermédiaire se vit obligée de refuser un atelier de charité aux officiers municipaux de la ville de Blois, « la Commission Intermédiaire n'ayant aucun fonds à sa disposition pour cet objet (2) ». De même, le 21 janvier 1790, elle ne put que répondre à une semblable demande des officiers municipaux de Rambouillet, qu'elle allait demander au Contrôleur Général, des fonds pour couvrir leur contribution volontaire (3). Le gouvernement envoya alors, le 30 janvier suivant, un fonds de 25.000 livres pour être employé en ateliers de charité (4). Ce fonds fut d'ailleurs rapidement épuisé ; mais

(1) Cet emploi des fonds de charité souleva les protestations de l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan, qui déclarait que « c'était dénaturer les secours de charité que de les appliquer aux adjudications des grandes routes; que cette aumône était pour faire travailler les vieillards, les femmes, même les enfants; et qu'il eût été bien plus simple de retarder d'une année les confections neuves. »

(2) Com. Int., 24 décembre 1789.

(3) Com. Int., 18 janvier 1790.

(4) Com. Int., 30 janvier 1790.

l'administration de l'Assemblée Provinciale touchait à sa fin, et ce fut par d'autres moyens que par celui des ateliers de charité, que les gouvernements de la Révolution vinrent en aide aux malheureux.

Quelle fut, en fait, l'utilité des ateliers de charité au sujet de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux. Si l'on en croit le Procureur Syndic du Département d'Orléans et Beaugency, les améliorations qui résultèrent des ateliers de charité furent très sensibles : « Le sort des Paroisses auxquelles ce secours a été accordé est devenu, de beaucoup, meilleur. »

« En effet, ajoute-t-il, l'une des principales causes de la misère des campagnes, c'est le défaut de débouchés pour leurs denrées ; l'impossibilité d'exporter les productions de la terre ou de l'industrie énerve, décourage, engourdit le petit cultivateur et l'entretient dans une inaction forcée.

« Au lieu que la facilité des transports éveille son émulation et agrandit ses forces ; elle produit une économie sensible dans l'exploitation des terres et augmente leur valeur en favorisant la perfection de la culture. Ajoutez à tous ces avantages, celui de procurer du travail et du pain aux vieillards, à la jeunesse, au pauvre, dans la morte-saison.

« Il est encore une observation que vous avez pu faire, Messieurs, c'est que de deux Paroisses de campagne, celle qui peut commodément accéder à une route et, par là, aux marchés, foires et villes principales, est florissante, instruite et civilisée, quoique moins riche ; tandis que l'autre, située dans un sol plus fertile et possédant

plus de richesses foncières, mais qui est dépourvue de communications, n'a guère que des habitants sauvages, engourdis et grossiers au milieu de leur aisance. Un chemin commode les rapprocherait vers la civilisation et leur fournirait les moyens de procurer de l'instruction à leurs enfants (1). »

D'ailleurs les avantages procurés par les ateliers de charité sont analogues à ceux que produit toute organisation qui augmente les moyens de communication ; or, comme le disait un rapport présenté à l'Assemblée de département de Châteaudun et Vendôme (2), « il ne peut y avoir trop de grands chemins, puisqu'ils portent l'abondance. Il y a toujours trois livres, quatre sols, et jusqu'à 4 livres et demie (suivant le temps pluvieux ou non) de différence du prix du boisseau d'Oucques avec 20 livres de blé, de pareille nature, vendues à Blois ou à Châteaudun : tous les marchés du Département se trouvent dans la même position à proportion de leur éloignement des grandes routes. Le bois se vend 10 livres, la corde, dans nos cantons, et 36 livres à Blois,

(1) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

(2) Ass. de Département de Châteaudun et Vendôme. Séances des 23 et 24 octobre 1787: « Mémoire sur la Mendicité ». Aux termes de ce mémoire, les « travaux de charité » étaient « si peu considérables qu'à peine ils méritent d'entrer en ligne de compte » et l'auteur du mémoire espérait « quelques secours du ministre dont le cœur, pensait-il, serait touché de la bonne volonté » dont faisait preuve l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme.

distant de six lieues, et il est généralement de même dans toutes les productions (1) ».

Ces quelques exemples montrent avec évidence, à quel point le besoin de nouveaux débouchés se faisait sentir et quelle était, par suite, l'utilité des ateliers de charité, non seulement pour les malheureux, mais aussi pour l'agriculture et le commerce.

(1) Ass. de Département de Châteaudun-Vendôme. Séance des 23 et 24 octobre 1787. « Mémoire sur la Mendicité ».

ARTICLE IV

Construction et Réparation des Eglises et Presbytères. — Autres dépenses locales.

Aux termes du Règlement du 5 août 1787, les membres de l'Assemblée Municipale sont chargés de toutes les questions qui intéressent la Communauté ; entre autres, ils doivent veiller « à ce que tous les bâtiments et autres objets qui sont ou peuvent retomber à la charge de la Communauté ne soient pas dégradés » et ils doivent prendre les mesures convenables pour qu'il soit promptement pourvu aux réparations « qui, trop différées, en nécessiteraient de plus considérables ou même des constructions neuves » (1).

De même, ils doivent prendre « les dispositions nécessaires pour qu'il soit fait des baux d'entretien de tous les objets qui en sont susceptibles ».

Mais, d'une manière générale, aux termes de ce même Règlement, aucune de leurs délibérations ne peut être exécutée avant d'avoir reçu « l'approbation de l'Assemblée Provinciale ou de la Commission Intermédiaire, sur l'avis de celle de l'Assemblée d'Election ou de Départe-

(1) Règlement du 5 août 1787. Section I (article VIII).

ment, ainsi que l'autorisation du Commissaire Départi, si la dépense n'excède pas 500 livres, ou celle du Conseil, si la dépense est plus considérable. »

Cette dernière disposition fut modifiée par l'article II (2e partie) de l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. En effet, aux termes de cette Instruction, « Sa Majesté, voulant concilier ce qu'Elle doit à son autorité et les témoignages de confiance qu'Elle est disposée à accorder à son Assemblée Provinciale, veut bien consentir à ce que les dépenses qui seront inférieures à 500 livres, soient imposées sur les Communautés, lorsqu'elles auront été approuvées par l'Assemblée Provinciale ou sa Commission Intermédiaire, dont la délibération à cet effet sera visée par M. l'Intendant, mais l'intention de Sa Majesté est que tous les six mois, il soit adressé au Conseil, par l'Assemblée Provinciale, un projet d'Arrêt à l'effet de valider lesdites impositions (1). »

Si donc, pour les dépenses supérieures à 500 livres, il est nécessaire qu'un Arrêt du Conseil vienne préalablement autoriser l'imposition destinée à couvrir ces dépenses, pour les dépenses qui n'excèdent pas 500 livres, l'imposition peut être assise et perçue sur la Communauté, d'après la seule approbation de l'Assemblée Provinciale ou de sa Commission Intermédiaire, approbation donnée sur l'avis du Bureau Intermédiaire de Département. C'est là certainement une mesure très libérale, puisqu'une Assemblée élue par les contribuables pourra

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. IIe partie (art. 2).

asseoir sur les habitants d'une Communauté, une imposition nouvelle qui n'a pas été inscrite au budget municipal par le pouvoir central et destinée à couvrir une dépense qui n'a pas été prévue par le pouvoir central ni autorisée par lui.

Les seules conditions nécessaires pour que la dépense puisse être décidée et l'imposition assise et perçue, c'est que, en premier lieu, l'Assemblée Paroissiale vote cette dépense et consente à imposer la Communauté de la somme nécessaire ; en second lieu, que l'Assemblée Provinciale ou sa Commission Intermédiaire, sur l'avis du Bureau Intermédiaire, approuve la délibération de l'Assemblée Paroissiale ; en troisième lieu, que la délibération de l'Assemblée Provinciale soit visée par l'Intendant ; enfin, que tous les six mois, la Commission Intermédiaire adresse au Conseil un projet d'Arrêt à l'effet de valider ces impositions (1).

Donc, en premier lieu, c'est non à l'Assemblée Municipale, mais à l'Assemblée Paroissiale, c'est-à-dire à toute la partie de la population qui jouit des droits électoraux, qu'il appartient de voter cette dépense (2). C'est

(1) Les Arrêts du Conseil confirmatifs de ces adjudications d'ouvrages faits dans les différentes Paroisses, ainsi que ceux autorisant les Délibérations par lesquelles les Paroisses s'imposaient pour des sommes supérieures à 500 livres, étaient envoyés à la Commission Intermédiaire. La Commission Intermédiaire, visait ces Arrêts du Conseil et en envoyait les Extraits concernant les différentes Paroisses aux Bureaux Intermédiaires qui faisaient parvenir ces extraits aux Municipalités. (V. Com. Int., 25 avril 1789.)

(2) Les Règlements ne parlent pas de l'Assemblée Parois-

à l'Assemblée Paroissiale seule qu'appartient le droit d'en prendre l'initiative, et si l'approbation de l'Assemblée Provinciale est nécessaire, cette approbation ne peut qu'intervenir sur la délibération déjà prise par l'Assemblée Paroissiale. Autrement dit, l'Assemblée Provinciale ne peut, croyons-nous, inscrire d'office au budget municipal une dépense de cette catégorie ; il faut que cette dépense soit déjà votée par l'Assemblée Paroissiale et, par suite, si cette dernière s'y refuse, l'Assemblée Provinciale ne peut la contraindre à accepter cette dépense (1).

En second lieu, l'approbation de l'Assemblée Provinciale ou de la Comission Intermédiaire ne peut intervenir que sur l'avis du Bureau Intermédiaire. Ce n'est qu'un avis et par suite, la Commission Intermédiaire

siale à ce sujet, mais pratiquement, si la dépense était décidée en principe ou demandée par l'Assemblée Municipale, c'est l'Assemblée Paroissiale ou « général des habitants » qui décidait de la somme dont la Communauté devait s'imposer pour couvrir cette dépense.

Dans tous les cas, dans les Arrêts de la Com. Int., il est fait allusion aux délibérations du « général des habitants » au sujet du vote de ces impositions. Et d'ailleurs il existe aux archives du Loiret (Dossier C) plusieurs exemples de pareilles Délibérations de l'Assemblée Paroissiale (V. entre autres: Délibération des habitants de Beaulieu sur Loire, 20 décembre 1789).

(1) Toutefois nous verrons ci-dessous à propos de la reconstruction et des réparations des Eglises et Presbytères que la dépense à faire, réclamée par le Curé ou un certain nombre d'habitants, peut être imposée à l'Assemblée Municipale par l'Intendant qui juge alors « en la forme contentieuse «.

n'est pas obligée d'en tenir compte, mais cet avis doit être donné obligatoirement. Autrement dit, c'est une formalité qui ne lie pas la décision de la Commission Intermédiaire, mais c'est une formalité nécessaire.

La délibération de la Commission Intermédiaire approuvant la dépense et l'assiette de l'imposition doit être, dit l'Instruction, visée par l'Intendant. Quelle était la portée de ce visa ? Il est évident que c'était là une simple formalité ayant pour but de permettre à l'Intendant et, par lui, au pouvoir central, de contrôler le nombre et la nature des impositions approuvées par la Commission Intermédiaire : par là, le pouvoir central pouvait contrôler si, par exemple, l'imposition approuvée de cette manière rentrait bien dans la catégorie de celles qu'avaient prévues les Règlements ; qu'elle n'excédait pas 500 livres, qu'elle portait sur une dépense locale ; qu'elle avait été votée préalablement et dans les formes voulues, par l'Assemblée Paroissiale, etc... Mais il est certain qu'à aucun titre, le visa de l'Intendant n'avait le caractère d'une autorisation ou d'une approbation quelconque ; et la meilleure preuve, c'est que, s'il en était autrement, on serait retombé dans l'article du Règlement du 5 août exigeant l'approbation de l'Intendant ; or, c'est justement cet article que l'Instruction avait pour but de modifier, quand elle disait que « Sa Majesté voulant concilier ce qu'Elle doit à son autorité et les témoignages de confiance qu'elle est disposée à accorder à son Assembée Provinciale », avait décidé de remplacer l'approbation de l'Intendant par un simple visa apposé sur la délibération de l'Assemblée Provin-

ciale ou de sa Commission Intermédiaire. Il semble donc certain que, si toutes les délibérations de l'Assemblée Provinciale portant approbation de l'imposition devaient être visées par l'Intendant, ce magistrat n'avait pas le droit de refuser de les viser sous prétexte que l'imposition votée était irrégulière ou inopportune.

Enfin, tous les six mois, la Commission Intermédiaire adresse au Conseil un projet d'Arrêt « à l'effet, dit l'Instruction, de valider lesdites impositions ». Mais on ne voit pas très bien quels étaient les effets de cette approbation rétrospective. Il est bien évident qu'en effet, le Pouvoir central ne pouvait pas annuler une imposition régulièrement perçue portant sur une dépense qui pouvait déjà avoir reçu un commencement d'exécution. Il semble donc que cet Arrêt à intervenir était, comme le visa de l'Intendant, un moyen de contrôler si la procédure suivie avait été régulière et que tout le droit que s'était réservé le pouvoir central, c'était d'annuler celles de ces impositions qui seraient illégales, soit parce que leur montant excédait 500 livres, soit pour toute autre cause.

I. — *Construction et Réparation des Eglises et Presbytères.*

Tels étaient les principes généraux posés par le Règlement du 5 août 1787 et par l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. Il nous reste à voir maintenant quelle procédure devait suivre pratiquement la Communauté qui désirait s'imposer pour une somme des-

tinée à des travaux d'intérêt local. Nous prendrons comme type de ces dépenses locales la reconstruction et la réparation dès Eglises et des Presbytères, dépense qui était, parmi les dépenses locales, la plus fréquente et la plus importante (1).

L'Eglise ou le Presbytère d'une Commune a besoin de réparations urgentes : il peut se présenter deux cas qui donnent lieu à des procédures différentes (2).

Le premier cas, c'est celui où l'Assemblée Municipale demande elle-même l'autorisation de faire ces réparations. Nous examinerons tout à l'heure les formalités suivies dans ce cas.

Le second cas, c'est celui dans lequel la requête pour obtenir la construction, reconstruction ou réparation de l'Eglise ou du Presbytère, est présentée, non par l'Assemblée Municipale, mais par le Curé ou un certain nombre d'habitants de la Paroisse.

Dans ce dernier cas, la requête doit être présentée à l'Intendant qui la communique à l'Assemblée Municipale, qui examine s'il y a lieu ou non de faire les réparations dont il s'agit.

Ici, deux hypothèses peuvent se présenter :

(1) D'ailleurs, c'est à ce sujet qu'interviennent la plupart des Arrêts de la Commission Intermédiaire, et sur les questions analogues, comme, par exemple, le 2 septembre 1788 au sujet de la construction d'un chemin vicinal, elle déclarait que la dépense « devait être répartie sur les habitants et propriétaires, dans la forme adoptée pour les Presbytères et Nefs l'Eglises. »

(2) V. Règlement du 5 août 1787. Première section. Article IX.

I. L'Assemblée Municipale est d'avis de faire ces réparations ou cette construction.

Sur cet avis de l'Assemblée Municipale, l'Intendant peut prendre, à son choix, l'une de ces trois décisions différentes :

S'il estime qu'il ne convient pas d'autoriser la demande, il rendra, dans ce sens, une ordonnance qui devra être respectée, sauf appel au Conseil de la part des intéressés.

Si l'Intendant juge que l'affaire n'est pas suffisamment instruite, il nomme un expert chargé de constater l'état des lieux « en présence des parties intéressées et des membres de l'Assemblée Municipale ». L'expert dresse procès-verbal et le remet à l'Intendant qui statue.

Enfin, si l'Intendant juge l'affaire en état et la réparation nécessaire, il nomme un expert chargé de dresser le devis et détail estimatif des travaux à exécuter.

L'expert doit rédiger ce devis, sur les lieux mêmes et en présence des Députés de l'Assemblée Municipale et autres parties intéressées.

Dans ce devis, il doit distinguer, « s'il est question d'un presbytère, les réparations usufruitières qui sont à la charge des Curés ou de leurs successions, d'avec les grosses réparations et même celles de cette dernière espèce qui, occasionnées par défaut d'entretien, seraient, par cette raison, à la charge du Curé. S'il s'agit de réparations d'une Eglise, l'expert aura également soin de ne pas confondre avec les réparations de la nef et autres qui sont à la charge des Paroisses, les répara-

tions du chœur, celle du clocher suivant sa position, ou celles des chapelles seigneuriales (1). »

L'expert remet son Procès-Verbal, certifié par lui véritable, à l'Intendant qui, après l'avoir homologué s'il y a lieu, l'adresse, avec les autres pièces de l'affaire, à la Commission Intermédiaire Provinciale. Celle-ci examine le dossier de l'affaire et le remet ensuite au Bureau Intermédiaire qui fait procéder à l'adjudication des travaux.

II. — L'Assemblée Municipale ne juge pas utile de faire faire les réparations.

L'Intendant peut passer outre, mais il doit obligatoirement, avant de faire dresser le devis, faire constater l'état des lieux par un expert, en présence des parties intéressées et des membres de l'Assemblée Municipale : Ce n'est que sur le vu du Procès-Verbal de cet expert que l'Intendant peut rendre son ordonnance prescrivant la confection du devis.

Telle était la procédure suivie dans le cas où la réparation était demandée non par l'Assemblée Municipale, mais par le Curé ou un certain nombre d'habitants de la Paroisse. Dans le cas, au contraire, où c'est l'Assemblée Municipale, elle-même, qui demande les réparations, il ne peut y avoir de difficulté. C'est elle qui présente la requête à l'Intendant, et celui-ci agit comme dans le cas où la demande formée par le Curé ou des

(1) Règlement du 5 août 1787. Première section : art. IX.

habitants de la Paroisse a été communiquée à l'Assemblée Municipale et acceptée par elle.

Telles étaient les prescriptions portées par le Règlement du 5 août 1787, au sujet de la reconstruction et des réparations des Egises et Presbytères (1). Mais, en fait, ces prescriptions n'eurent pas à être suivies, car elles furent modifiées par l'Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale (2), et nous n'avons cité le système organisé par le Règlement du 5 août 1787 que pour montrer l'évolution, dans un sens plus libéral, qu'indique les modifications apportées par l'Instruction du Roi à ce sujet.

Aux termes de cette Instruction, lorsque la demande est formée par l'Assemblée Municipale, elle est adressée par celle-ci au Bureau Intermédiaire du Département qui charge l'Ingénieur du Département de dresser le devis et détail estimatif de l'ouvrage.

Si, au contraire, la demande est formée par le Curé seul ou par un certain nombre d'habitants de la Paroisse, cette demande est encore adressée au Bureau Intermédiaire qui la communique à l'Assemblée Municapile.

Dans le cas où l'Assemblée Municipale consent à ces réparations, l'Ingénieur est chargé par le Bureau Intermédiaire de dresser le devis.

Si, au contraire, l'Assemblée Municipale s'y oppose et que le Bureau Intermédiaire ne peut terminer l'affaire

(1) Règlement du 5 août 1787. Première section: art. IX.

(2) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. — Deuxième partie: Article I.

entre les intéressés « par voie de conciliation », cette affaire « deviendrait contentieuse, et le Bureau Intermédiaire renverrait les parties à se pourvoir devant M. l'Intendant » (1). L'Intendant fait alors ou non, à son gré, constater l'état des lieux, et « son jugement rendu, il commettra toujours, pour dresser le devis, l'Ingénieur de Département ».

Ainsi, d'après l'Instruction, sauf ce dernier cas, ce n'était plus à l'Intendant, mais au Bureau Intermédiaire, qu'il appartenait de décider de la nécessité de la réparation et de faire dresser le devis.

Dans tous les cas, ce sont les Ingénieurs de Département qui sont chargés de dresser ces devis et ils devront le faire « sans aucune rétribution particulière pour aucune de ces opérations ; sauf à l'Assemblée Provinciale à avoir égard dans la fixation des traitements de ces Ingénieurs et des gratifications qui seront par elle proposées en leur faveur, au supplément de travail qui résultera pour eux de ces nouvelles occupations (2). »

Une fois le devis dressé par l'Ingénieur, il est envoyé au Bureau Intermédiaire qui le communique à l'Assemblée Municipale « afin d'avoir les observations et le consentement de la Municipalité avant de mettre lesdits devis à l'exécution » (3). De plus, il était recommandé à

(1) L'Assemblée Provinciale avait demandé que dans ce cas, l'Intendant fût assisté de deux Députés du Bureau Intermédiaire de Département, mais nous ne savons si sa demande fut accordée.

(2) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. 2e partie. Article I.

(3) Com. Int., 21 mars 1788 et 3 mai 1788.

l'Ingénieur de distinguer soigneusement, dans le devis, les réparations qui sont à la charge du Curé ou de sa succession (1).

La dépense évaluée par le devis doit être couverte par une recette correspondante. Si cette recette est déjà existante parce que la Communauté possède des fonds en réserve, il suffira à la Municipalité de se faire autoriser au sujet de l'emploi de ces fonds, soit par le Conseil, soit par la Commission Intermédiaire, suivant que la dépense excédera ou non 500 livres. Dans d'autres cas exceptionnels, une imposition pourra ne pas être non plus nécessaire. Ainsi, quand la misère était trop grande dans la Paroisse et les réparations urgentes, la Commission Intermédiaire accordait des fonds de charité (2) ou affectait à la dépense une partie des fonds de la Remise du Roi (3). Parfois aussi, une partie de la dépense pouvait être suppoortée par les deniers de la fabrique, mais il fallait, dans ce cas, certaines formalités spéciales ; que les besoins du culte soient, avant tout, assurés, et que l'on obtienne l'autorisation de l'évêque (4 et 5). Mais ce n'était là que l'exception, et, dans

(1) Com. Int., 21 mars 1788.

(2) Com. Int., 3 septembre 1788.

(3) Com. Int., 22 septembre 1788.

(4) Com. Int., 14 mars 1789.

(5) Parfois, les Communautés évitaient la construction d'un Presbytère, en payant annuellement au Curé, une indemnité de logement. C'est ainsi que les habitants de Beaulieu-sur-Loire, au lieu de construire un presbytère, servaient une pension de 150 livres à leur curé et s'étaient engagés à loger le vicaire. (V. Délibération du « général des habitants » de

le cas le plus fréquent, il était nécessaire d'imposer les habitants de la Communauté d'une imposition spéciale destinée à couvrir les dépenses occasionnées par l'exécution des travaux.

Nous savons que la levée de ces impositions devait être autorisée par le Conseil ou par la Commission Intermédiaire, suivant que la dépense excédait ou non 500 livres (1). Le rôle de l'imposition, dressé par la Municipalité était envoyé au Bureau Intermédiaire qui le faisait passer aux Procureurs Syndics Provinciaux pour être par eux envoyé à l'Intendant qui le rendait exécutoire.

Les devis dressés par les Ingénieurs et les rôles en forme exécutoire remis aux Municipalités pour être mis en recouvrement, il ne reste plus qu'à mettre les travaux en adjudication. C'est le Bureau Intermédiaire ou un de ses membres député par lui, qui procède à cette adjudication. Cette adjudication a lieu, en présence de l'Assemblée Municipale, soit au chef-lieu du Département, soit dans la Paroisse intéressée, « selon qu'il est jugé plus utile par le Bureau Intermédiaire de Département (2). »

Beaulieu en date du 20 décembre 1789. Archives du Loiret. Cote C.)

(1) La Municipalité pouvait d'ailleurs couvrir la dépense au moyen d'un emprunt qui, s'il n'excédait pas 500 livres, n'avait besoin que de l'autorisation de la Commission Intermédiaire pour pouvoir être émis. (V. Com. Int., 13 février 1790) et Règlement du 5 août 1787. 2e Section. Article VIII).

(2) Com. Int., 31 mai 1788.

L'ouvrage terminé, c'est encore au Bureau Intermédiaire seul ou à ses délégués qu'il appartient d'en faire la réception (1). Puis, tous les six mois, ainsi qu'il a été dit plus haut, la Commission Intermédiaire envoyait au Conseil le projet d'Arrêt homologatif des adjudications d'ouvrages effectués pendant cet espace de temps et dont la dépense n'excédait pas 500 livres.

Dans quelle proportion étaient imposées les différentes catégories de contribuables pour les impôts destinés à couvrir les dépenses d'intérêt local ?

Un Arrêt homologatif, en date du 31 janvier 1790 et émanant du Conseil d'Etat du Roi, déclare que le montant des dépenses visées sera réparti « sur tous les habitants, fermiers, locataires et possédant fonds dans la Paroisse, et ce, *dans la forme ordinaire*, savoir un tiers sur les habitants, locataires et fermiers et les deux autres tiers sur tous les possédant fonds dans la dite Paroisse ». D'autre part, le rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale indique une répartition qui, bien que présentant des analogies avec le système de répartition de l'Arrêt, pouvait avoir pratiquement des conséquences un peu différentes. Aux termes de ce rapport, en effet, le montant de la dépense est supporté, savoir : « Deux tiers par les propriétaires, ecclésiastiques et non-taillables et l'autre tiers par les habitants taillables. La portion contributive des premiers est fixée d'après leurs revenus et celle des seconds, au marc la livre de la taille (2). » De plus, les impositions relatives

(1) Com. Int., 31 mai 1788.

(2) Ass. Provinciale. Rapport des Procureurs Syndics.

aux logements des curés et, en général, à toutes les dépenses dites *dépenses annuelles*, par opposition aux dépenses *accidentelles*, sont réparties exclusivement au marc la livre de la taille, pour plus de facilité et « bien qu'il paraisse plus juste de les faire supporter par les propriétaires » (1). D'ailleurs, le mode de répartition, croyons-nous, pouvait subir des modifications, et l'Assemblée Municipale pouvait probablement y apporter des changements, à condition, bien entendu, qu'elle obtînt les autorisations nécessaires.

Pratiquement, le système de procédure administrative, pour parvenir à la construction et aux réparations des Églises et des Presbytères présenta d'assez graves inconvénients ; non pas qu'il fût mauvais dans son principe, mais parce que l'obligation prescrite d'employer les Ingénieurs dans la confection des devis amenèrent des lenteurs et des retards préjudiciables dont se plaignirent la plupart des Bureaux Intermédiaires de Département. Le Bureau Intermédiaire de Département de Chartres et Dourdan signalait, le 28 juin 1788, ces inconvénients d'autant plus sensibles pour le Département, que l'Ingénieur des Ponts et Chaussées qui y était attaché résidait à Dourdan et n'avait pas moins de trois journées de marche pour se rendre à Chartres. Aussi, le Procureur Syndic proposait à l'Assemblée de ce Département de remplacer, au sujet de la confection de ces devis, les Ingénieurs des Ponts et Chaussées par des « hommes de l'art ». De même, le Procureur Syndic du

(1) Com. Int., 18 mars 1788.

Département d'Orléans et Beaugency signalait, à ce sujet, quelques exemples typiques. Il citait, entre autres, quatre ou cinq Requêtes faites depuis près d'un an pour la reconstruction ou les réparations d'Eglises et de Presbytères, et qui n'avaient pas reçu de réponse. Le résultat, c'est que quelques curés, comme le curé d'Ormes, sont « sans asile » et « il est fâcheux qu'un pasteur soit réduit à la nécessité de chercher une retraite, de maison en maison, dans sa Paroisse ». Bref, « cette partie du service est traitée avec une extrême inexactitude : tant de lenteur entraîne des suites funestes ; les dégradations s'augmentent ; les édifices dépérissent avec une célérité toujours croissante et l'on se trouve bientôt obligé de reconstruire. »

Faut-il accuser les Ingénieurs de cet état de choses, comme si cela était « un effet de mauvaise volonté de leur part »?.. « Nous pensons bien plutôt, ajoutait le Procureur Syndic, qu'en leur imposant la charge des Eglises et Presbytères, on n'a pas assez consulté leurs moyens ; le temps de l'Ingénieur est, en effet, consumé tout entier par le travail des routes (1). » En conséquence, l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency demandait, de même que celle du Département de Chartres et Dourdan, qu'on remplaçât pour ce travail, les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, par des « hommes de l'art » nommés par les Assemblées de Département.

La Commission Intermédiaire tenta d'abord de rani-

(1) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

mer le zèle des Ingénieurs en leur prescrivant, par des circulaires, « d'exécuter les Instructions de Sa Majesté et de mettre dans cette partie du service toute la célérité qu'elle exige » (1). Mais elle dut bientôt se rendre à l'évidence et s'apercevoir de l'impossibilité matérielle qui empêchait les Ingénieurs de s'occuper de ces devis en temps utile. Aussi, devant le refus formel, de la part de certains des Ingénieurs, de faire les devis prescrits (notamment dans le Département de Chartres et Dourdan), elle se décida à demander au ministre « l'autorisation de nommer, dans chaque Département, des experts pour faire les visites, devis et détails estimatifs de ces ouvrages en destinant au paiement de ces experts les gratifications qui auraient été attribuées aux Sous-Ingénieurs pour cet objet (2). » Le gouvernement ne prit une décision à ce sujet qu'assez tard, et ce ne fut que le 19 mars 1789, que Necker déclarait, par lettre, à la Commission Intermédiaire : « L'Intention du Roi est que, toutes les fois qu'il s'agira d'une construction nouvelle ou d'une réédification importante, il sera toujours indispensable que le devis des ouvrages soit dressé par les Ingénieurs de la Province ; et il leur sera facile de concilier ces travaux, qui ne se présentent pas fréquemment, avec leurs autres occupations. » Quant aux devis des simples réparations, le ministre décidait qu'ils pourraient être faits par des experts choisis par les Bureaux Intermédiaires et dont les honoraires seraient ajoutés au mon-

(1) Com. Int., 28 juin 1788.
(2) Com. Int., 31 juillet 1788.

tant des devis et compris dans le prix de l'adjudication. Le ministre recommandait, toutefois, de faire, préalablement à l'exécution des travaux, examiner ces devis par les Ingénieurs des Ponts et Chaussées (1).

II. — *Autres dépenses locales.*

Les dépenses relatives aux constructions et reconstructions des Eglises et des Presbytères étaient, parmi les dépenses locales, de beaucoup les plus importantes. Et cela n'est pas étonnant si l'on songe que les dépenses d'ordre moral, si l'on peut ainsi parler, comme l'instruction primaire et autres, n'étaient pas au premier plan comme elles le sont de nos jours et, d'autre part, les routes communales, qui sont l'une des principales dépenses de nos communes actuelles, étaient construites et entretenues sur les fonds des ateliers de charité.

Toutefois, accidentellement, il arrivait que les Communautés s'imposaient pour la création ou l'entretien d'un chemin communal, soit parce qu'elles n'avaient pu obtenir de fonds de charité, soit parce que, les ayant obtenus, il leur fallait, suivant la coutume, offrir comme contribution volontaire, une somme égale à celle qu'elles avaient obtenue sur les fonds de charité. Il pouvait arriver aussi qu'une imposition locale devait être établie pour la construction ou la réparation d'un pont ou pour le desséchement d'un marais, ou encore l'endiguement d'une rivière dont les inondations causaient des dégâts

(1) Com. Int., 19 mars 1789.

aux alentours. D'ailleurs, d'une manière générale, toutes les dépenses accidentelles et extraordinaires (1) pouvaient être inscrites, en cas de besoin, à leur budget.

D'autre dépenses, enfin, cataloguées avant l'établissement des Assemblées Provinciales sous le titre de dépenses « annuelles », devaient avoir lieu chaque année dans la plupart des communes. Ce sont les dépenses ayant trait aux portions congrues ou au logement des curés, aux « dots » des vicaires, à l'entretien du Maître ou de la Maîtresse d'école ; on encore à l'entretien de l'horloge communale ou du puits commun de la Paroisse.

Toutes ces dépenses devaient être imposées suivant les principes posés par les nouveaux Règlements, c'est-à-dire sur une délibération de l'Assemblée Municipale, approuvée par la Commission Intermédiaire sur l'avis du Bureau Intermédiaire, si elles n'excédaient pas 500 livres ; si elles excédaient cette somme, elles devaient, de plus, recevoir l'autorisation du Pouvoir central.

Voici, à titre de documentation, l'état que fournit le

(1) Nous rappelons qu'avant l'établissement de l'Assemblée Provinciale, les impositions locales se divisaient en deux catégories :

I. *Les impositions annuelles*, pour portions congrues et logement des curés, dots de vicaire, entretien du Maître et de la Maîtresse d'Ecole et autres charges annuelles.

II. *Les Impositions accidentelles ou momentanées* « pour pourvoir aux dépenses qu'occasionnent les reconstructions ou réparations d'Eglises et de Presbytères et autres dépenses semblables. (V. Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale).

rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale, sur les impositiohs locales qui, au moment de l'établissement des nouvelles Assemblées, « avaient lieu annuellement avec la taille en vertu d'Arrêts du Conseil » (1).

Paroisses	Montant de l'imposition en principal	Montant des 6 deniers pour livre des frais de recouvrement		Object des impositions	Date des arrêts du Conseil qui les autorisent.
		liv.	sols		
Election de Beaugency:					
Messas	500	12	10	Portion congrue	1783
Election de Blois:					
Contres	100	2	10	Entret. du Maître d'Ecle	1702
Malives	300	7	10	Portion congrue	1704
Election de Vendôme:					
Saint-Bienheuré ..	50	1	5	Loyer du Presbytère	1748
Romilly	40	1		*Idem*	1765
Election de Châteaudun:					
La Bazoche-Gouet.	60	1	10	*Idem*	1728
Unvers	60	1	10	*Idem*	1731
St-Pierre de Chât.	60	1	10	*Idem*	1737
Election de Chartres:					
Santeuil	20		10	*Idem*	1728
Aunay-s.-Auneau .	30		15	Loyer du Vicaire	1766
Denonville	50	1	5	*Idem*	1772
Meslai	30		15	Loyer du Presbytère	1784
Election de Dourdan:					
Boissy-le-Sec	98	2	9	Entret. du Puits commun	1731
Souchamp	150	3	15	Entret. du Maître d'école.	1702
Ablis	40	1		*Idem*	1714
Brière-les-Scellés ..	20		10	Rente due à la fabrique	1737
Saint-Arnoult	30		15	Loyer du Vicaire	1739

(1) Rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée Provinciale.

Paroisses	Montant de l'imposition en principal	Montant des 6 deniers pour livre des frais de recouvrement		Objet des impositions	Dates des arrêts du Conseil qui les autorisent.
—	—	—		—	—
		liv.	sols		
Election de Pithiviers:					
Janville	250	6	5	Maître et maîtresse d'école	1702
Neuville	70	1	15	Maître d'école.	1731
Rouvres	136	3	8	Desserte de l'Eglise	1714
Montereau	150	3	15	Entretien du Vicaire	1737
Adon	40	1		Loyer du Presbytère	1757
Cosne	150	3	15	*Idem*	1777
Saint-Firmin	25		12	*Idem*	1750
Ousson	30		15	*Idem*	1754
Thou	30		15	*Idem*	1765
Sully	150	3	15	Maître et Maîtresse d'école	1721
Châtillon-s.-Loire ..	100	2	10	Maître d'Ecole	1725
Ouanne	150	3	15	*Idem*	1747
Souhiers	180	4	10	*Idem*	1780
Saint-Oustrille	30		15	Loyer du Presbytère	1750
St.-Laurent-Vatan .	29		14	*Idem*	1770
Romorantin	300	7	10	Maître d'Ecole	1702
Saint-Aignan	150	3	10	*Idem*	1702
Tingi	150	3	15	Entretien du Vicaire	1764
Surgi	150	3	15	Maître et Maîtresse d'école	1721
Conci-les-Varzi	72	1	16	Loyer du Presbytère	1785

III. — *Cimetières des non-catholiques.*

Toutes les dépenses locales dont nous venons de parler existaient déjà sous l'ancien régime et l'on peut même voir, d'après la date des Arrêts homologatifs, que certaines des impositions locales établies pour les couvrir remontaient de fort loin. Sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, une nouvelle dépense locale,

obligatoire pour les Communautés, fut établie à propos de cimetières à créer pour les non-catholiques et spécialement pour les protestants.

Un Edit, en date de novembre 1787, prescrivit en effet que les « administrateurs des villes, bourgs et villages seraient tenus de construire dans chacun desdits lieux, un terrain convenable et décent pour l'inhumation de ceux auxquels la sépulture ecclésiastique ne doit pas être accordée ».

Dans une lettre en date du 3 avril 1788 qu'il écrivait à la Commission Intermédiaire, le Contrôleur général « observe que les dépenses que cela occasionnera doivent être à la charge des Communautés, par la raison que les non-catholiques, contribuant comme les autres habitants à l'entretien des Eglises et Presbytères et à tout ce qui concerne le service divin, il est juste qu'on les laisse jouir de la réciprocité pour un acte aussi indispensable que celui de leur inhumation (1). »

Ces prescriptions étaient motivées par un esprit de libéralisme très louable, mais elles devaient, pour certaines Communes, entraîner des charges hors de proportion avec le nombre infime de non-catholiques qu'elles renfermaient. Si l'on en croit le Procureur Syndic du Département d'Orléans et Beaugency, dans le Département tout entier, il n'y a que 13 Communautés (2) qui pos-

(1) Com. Int., 12 avril 1788 et Ass. d'Orléans-Beaugency, 21 octobre 1788.

(2) C'étaient: Saint-Ay (8 familles), Saint-Pryvé (99 individus), Chaingy (8 feux), Villereau (99 individus), Tournoisis (6 feux), Lestion (1 famille), Saint-Peravy (1 famille), Coinces (6 à 7 feux), Josne (29 ménages), Bricy (8 ménages), Baule (15 ménages) et enfin Sury-aux-bois (deux célibataires).

sèdent des protestants, et le nombre total de ces derniers n'excède pas 90 à 100 feux, sans compter, il est vrai, ceux de la ville d'Orléans. Or, la création d'un nouveau cimetière devait entraîner des charges assez lourdes pour certaines Paroisses. En effet, « presque aucune de ces Municipalités ne possède de terrain... Pour subvenir aux frais d'acquisition, aucune Paroisse n'a de ressources. L'achat du terrain n'est pas, à la vérité, un objet fort dispendieux (par exemple, à Villereau, on a cinq perches pour 40 livres), mais « les frais de clôture seront considérables, si l'on exige des murs (350 à 400 livres environ), « surcroît de charges que la plupart des Paroisses de campagnes ne pourrait supporter », mais « la décence n'exige pas de muraille qui mette le cimetière à l'abri des insultes et du passage des animaux et des voitures », par exemple, il suffirait de faire « un bon fossé revêtu d'une haie vive » et, « en attendant la crue de la haie... une forte palissade ». De cette façon, « la dépense ne s'élèvera pas au delà de 50 à 60 livres, y compris l'acquisition qui, rarement, sera de plus de 2 perches de terrain » (1).

Pour ces deux personnes la Municipalité de Sury avait fait un projet de cimetière dont la dépense était évaluée à 350 livres; aussi, le Procureur Syndic d'Orléans estimait que, ces deux personnes n'étant pas mariées, la dépense prévue était trop forte; qu'une perche de terrain de 6 à 8 livres, un fossé et une haie suffiraient largement pour préparer la dernière demeure des deux célibataires protestants de la ocmmune de Sury-aux-Bois. (V. Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.)

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

Cette dépense, même ainsi réduite, semble un peu exagérée pour certaines Communes qui, comme Sury-aux-Bois, ne possèdent que deux ou trois protestants. On ne voit pas très bien, en effet, la nécessité d'établir, dans tous les cas, un cimetière spécial pour les protestants, et l'on peut trouver avec l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency, « qu'il n'y a nul inconvénient à prendre une portion des cimetières catholiques, lorsque cette distraction laisse encore au cimetière catholique une étendue suffisante et, par suite, à n'établir de cimetières spéciaux que « dans les endroits où cet arrangement ne peut avoir lieu (1) ».

Quoi qu'il en soit, tout semble s'être passé convenablement à ce sujet ; et l'on ne peut relever qu'une seule réclamation, provenant des non-catholiques de Courbehaye, dans le Département de Châteaudun et Vendôme. Les protestants de cette commune réclamaient un cimetière plus décent que celui institué par la Municipalité ; celle-ci avait protesté du mal-fondé de cette réclamation, mais la Commission Intermédiaire, ayant jugé que « le ton d'humeur » qui régnait dans la lettre écrite par la Municipalité à ce sujet « devait rendre suspecte, l'explication des faits », chargea le Bureau Intermédiaire de s'assurer si « l'inhumation des non-catholiques de Courbehaye était effectivement convenable et conforme à ce que prescrivaient les Règlements (2). »

C'est la seule difficulté qui s'éleva au sujet de la créa-

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Arrêt du 23 octobre 1788.

(2) Com. Int., 23 mai 1789.

tion de cimetières pour les non-catholiques et l'on voit, par cet exemple, que la Commission Intermédiaire tenait à faire preuve d'impartialité et tenait à se rendre compte par elle-même si les passions religieuses ou locales n'avaient pas poussé la Municipalité à négliger les mesures à prendre pour procurer un cimetière convenable aux non-catholiques de la Commune.

IV. — *Dépenses d'intérêt local communes à plusieurs Paroisses.*

La plupart des dépenses locales n'ont d'intérêt et d'utilité que pour une seule Paroisse. Mais il peut se faire que certaines intéressent plusieurs Communautés et, dans ce cas, il s'agit de savoir dans quelle mesure chacune des Paroisses intéressées doit contribuer à la dépense.

D'après l'article XII du Règlement du 5 août 1787, les dépenses relatives à des « constructions neuves (1) qui, quoique sollicitées par une seule Paroisse, auraient cependant un caractère d'utilité générale reconnue par l'Assemblée Provinciale, ne seront à la charge de la Paroisse que jusqu'à concurrence de la somme que Sa Ma-

(1) L'Art XII oppose ces « constructions neuves » aux dépenses d'entretien qui doivent être supportées par chaque Paroisse en particulier « quel qu'en soit le montant ». Nous n'avons pas très bien compris le but de cette distinction et ses conséquences. Peut-être l'article XII veut-il viser l'entretien des chemins communaux qui, bien que présentant de l'utilité pour les communes avoisinantes, doit être entretenu aux seuls frais de la Commune qu'ils traversent (?)

jesté jugera convenable de lui faire supporter ». Donc, c'est l'Assemblée Provinciale qui reconnaît le caractère d'utilité générale de la dépense et c'est le Pouvoir central qui fixe la quote-part de la contribution de chaque Paroisse intéressée. D'ailleurs, si cette dépense excédait « la somme qui sera également déterminée pour la contribution des Départements dans ces sortes de dépenses », le surplus sera réparti sur toute la Généralité par l'Assemblée Provinciale qui, « passé une certaine somme, pourra pareillement demander à Sa Majesté de concourir à l'acquit de la dépense (1). »

Tel est le principe posé par le Règlement du 5 août 1787. Nous ignorons comment il fut appliqué dans la pratique, car les archives de la Commission Intermédiaire ne présentent aucun exemple de ces dépenses, ni aucun renseignement sur la manière dont elles étaient réglées.

(1) Règlement du 5 août 1787. Première Section. Article XII.

ARTICLE V

Casernement des troupes et de la Maréchaussée

Les attributions ou, pour mieux dire, les charges de l'administration provinciale au sujet du casernement des troupes, n'ont été déterminées par aucun Règlement particulier. Aussi la question est si confuse, qu'il est difficile de la résoudre avec une clarté suffisante. D'autant que les rapporteurs des Assemblées de Département qui ont eu à s'occuper de la question n'ont présenté que des rapports très sommaires, arguant de ce qu'ils n'avaient pas les renseignements nécessaires. Ils avouèrent même que les attributions et les charges respectives du Pouvoir central, de l'Intendant, et des Régiments d'une part, et celles de l'Assemblée Provinciale et des Assemblées de Département, d'autre part, étaient impossibles à déterminer d'une manière un peu précise. Aucun Règlement ne déterminait les pouvoirs et les fonctions respectives des différentes autorités qui avaient à s'occuper du casernement des troupes. Aucun Règlement ne distinguait, par exemple, les fournitures, ustensiles et répara-

tions aux charges de la Province d'avec celles qui sont aux charges du Roi ou des corps de troupe. Les Assemblées de Département ne savaient quelles prescriptions pouvaient fixer « la durée des baux et marchés à passer pour l'administration, la consistance des emplacements, greniers et magasins » que la Province était tenue de fournir « pour l'approvisionnement des grains (1) », et l'établissement des boulangeries et hôpitaux militaires. La Commission Intermédiaire réclama bien, à plusieurs reprises, et entre autres, le 17 mai 1788, auprès du ministre de la Guerre, « le recueil de toutes les ordonnances relatives au sujet du casernement des troupes », mais nous ne savons s'il fut fait droit à sa demande, et en tous cas, les archives n'en conservent pas de traces.

Nous en serons donc réduits pour déterminer les attributions de l'Assemblée Provinciale au sujet du casernement des troupes, à essayer de résoudre la question au moyen des Arrêtés qu'a pris, à ce sujet, la Commission Intermédiaire Provinciale.

I. — *Casernement des troupes* (2).

La Province devait contribuer, dans une certaine proportion, aux dépenses relatives à la construction des nouvelles casernes et aux réparations à faire aux casernes déjà existantes. Comment était déterminée cette propor-

(1) Assemblée du Département de Châteaudun et Vendôme. Séance du 18 octobre 1788. (Rapport des Procureurs Syndics).

(1) Il y avait, croyons-nous, trois Régiments en garnison dans la Généralité d'Orléans:

Le Royal-Comtois (Régiment d'Infanterie) qui fut installé,

tion, et quelles étaient les attributions de l'Assemblée Provinciale au sujet de la décision et de la surveillance des travaux à faire aux casernements des troupes en garnison dans la Généralité ?

Voici ce qu'il semble résulter d'une correspondance échangée entre la Commission Intermédiaire et le Comte de Brienne, au sujet de l'aménagement d'une caserne dans le « Vieux Château » de Blois, et des différents Arrêtés qu'a pris la Commission Intermédiaire au sujet de cette question.

Les travaux à faire étaient ordinairement proposés ou demandés, soit par le ministre de la Guerre, soit par les corps de troupes intéressés. Il s'engageait alors, entre la Commission Intermédiaire et le ministre de la Guerre, des pourparlers dans le but de déterminer la plus ou moins grande nécessité des travaux à faire, et aussi l'évaluation de la dépense qui en résulterait, et la proportion dans laquelle la Province devrait contribuer à cette dépense. Les travaux décidés et afin de faire les évaluations nécessaires, le Bureau Intermédiaire faisait faire, en la forme ordinaire, les devis et détails estimatifs des ouvrages à exécuter, donnait son avis sur chacun d'eux et envoyait le tout, avec les renseignements les plus détaillés, à la Commission Intermédiaire, pour la mettre à por-

durant l'administration de l'Assemblée Provinciale, dans le Vieux-Château de Blois.

Le Colonel-général Dragons (Régiment de Dragons) en quartier à Châteaudun et Montoire.

Le Royal Cravattes (Régiment de Dragons) en quartier à Vendôme.

tée « de discuter les différents objets de dépense, et d'en rendre compte au ministre desFinances (1) ». Ces devis, signés et visés par la Commission Intermédiaire, sont renvoyés par elle, au Bureau Intermédiaire qui en passe l'adjudication dans la forme usitée pour les travaux publics. Parfois, cependant, si un entretien journalier des casernes paraît plus avantageux qu'une adjudication annuelle des réparations, au lieu de faire passer l'adjudication, la Commission Intermédiaire autorisait le Bureau Intermédiaire « à faire avec un ouvrier de son choix tel arrangement qu'il jugerait convenable (2) ».

Enfin, l'ouvrage entièrement terminé, le Bureau Intermédiaire était chargé d'en constater l'état et d'en faire faire la réception par le Régiment intéressé (3).

Telle était, croyons-nous, la procédure suivie ; mais quant à préciser dans quelle proportion exacte la Pro-

(1) Com. Int., 31 juillet 1788.

(2) Com. Int., 13 octobre 1788.

(3) Quand il s'agissait de louer un local spécial pour une fraction de troupes, c'était encore le Bureau Intermédiaire qui était chargé de passer les baux nécessaires pour le logement de ces troupes. Ces loyers étaient ordinairement passés sous forme de baux conclus de gré à gré avec le propriétaire et n'étaient nullement l'effet d'une réquisition militaire. C'est ainsi, par exemple, que le Bureau Intermédiaire de Châteaudun et Vendôme ayant pris des mesures un peu trop radicales « pour procurer au Régiment caserné à Châteaudun un logement propre aux soldats vénériens », la Commission Intermédiaire lui écrivit que, malgré la convenance des lieux choisis, « il n'est pas au pouvoir de l'Administration de forcer les propriétaires à les louer pour cet objet. » (V. Com. Int., 15 avril 1789).

vince était tenue de contribuer à la dépense ; quel moyen de contrainte le ministre de la Guerre avait de forcer la Commission Intermédiaire à contribuer à la dépense, si elle s'y refusait, il est difficile de le faire avec quelque certitude. Il est probable d'ailleurs que, comme nous le disions en commençant, rien n'était très précis dans la pratique à ce sujet, que chaque dépense particulière faisait l'objet de pourparlers et d'une entente entre le ministre de la Guerre d'une part et la Commission Intermédiaire, d'autre part. Enfin nous croyons que le ministre de la Guerre n'avait aucun moyen légal de forcer la Province à contribuer à la dépense, qu'il ne pouvait qu'user d'un moyen de contrainte indirecte en menaçant la Commission Intermédiaire de retirer les troupes de la Généralité, si la Commission Intermédiaire ne voulait pas faire les réparations nécessaires à leur casernement. Nous verrons d'ailleurs, tout à l'heure, un exemple de ce cas où le ministre, ne pouvant s'entendre avec la Commission Intermédiaire, la menaça de lui enlever le bénéfice résultant pour la Province de la présence d'un corps de troupes dans la Généralité (1).

(1) Si l'on en croit le rapport que les Procureurs Syndics présentèrent à l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme, le 16 octobre 1788, les conflits de compétence et d'attributions des différentes autorités chargées de s'occuper du casernement, retardaient souvent la mise à exécution des travaux. Bien qu'en effet ces différentes autorités « tendent toutes au même but, rarement elles ont la même manière de voir et d'opérer; de là des discussions qui, toutes légères qu'elles soient, retardent néanmoins l'exécution des projets », cependant les réparations deviennent de plus en plus urgentes et

II. — *Lits, meubles, ustensiles et autres fournitures militaires à livrer aux corps de troupes.*

Au sujet des lits militaires, meubles, ustensiles et autres fournitures « dont les quartiers doivent être pourvus », c'est à l'Intendant d'en fixer la quantité nécessaire, et la Commission Intermédiaire est chargée de passer les marchés relatifs à la livraison de ces fournitures. Sur la demande des Régiments tendant à obtenir telles ou telles fournitures dont ils avaient besoin, l'Intendant dressait l'état détaillé de toutes les fournitures qu'il jugeait nécessaires, en ayant soin de distinguer dans cet état les fournitures à la charge de la Province de celles à la charge du Roi ou des Régiments. Sur le vu de cet état, la Commission Intermédiaire chargeait le Bureau Intermédiaire de passer les marchés nécessaires et envoyait ensuite les marchés passés de la sorte au ministre des Finances « à l'effet de les faire homologuer et approuver (1) ». Enfin, les marchandises livrées, le montant des sommes dues aux fournisseurs leur était payé sur les mandats de la Commission Intermédiaire (2).

Quelles étaient les fournitures regardées, comme étant à la charge de la Province ? C'étaient tout d'abord les lits militaires, les fournitures relatives à la fabrication du

sous la pression des circonstances, l'administration, forcée d'agir, « le fait alors avec si peu de connaissance et tant de précipitation que les choses se font mal ».

(1) Com. Int., 17 mai 1788.

(2) Com. Int., 25 janvier 1789.

pain, ou encore au traitement des maladies (1). La Province devait également fournir le bois de chauffage de certains corps de garde, comme celui de la Compagnie des Invalides à la caserne de Saint-Charles, à Orléans (2). Elle supportait même certaines dépenses accessoires et peu poétiques, comme celle provenant de « la vuidange des latrines du quartier de la Hallebarde, à Châteaudun (3) ». Enfin, la Province était également chargée de fournir les corps de troupes de magasins à fourrage et le traitement du garde-magasin était à sa charge (4). De même, elle était obligée de fournir les corps de troupes de boulangeries militaires et d'hôpitaux (4).

Les baux et marchés faits à l'occasion de ces fournitures ou de la construction des magasins à fourrage, hôpitaux et boulangeries, étaient, nous l'avons vu, passés par les Bureaux Intermédiaires. « Le Bureau Intermédiaire, disait, à ce sujet, le Procureur Syndic à l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme, le Bureau Intermédiaire a reçu à cet effet les pouvoirs les plus étendus. Mais toute son activité demeure enchaînée, faute de savoir quelle doit être la durée de ces baux et marchés, s'ils doivent être pour 3, 6 ou 9 années, ou pour autant de temps seulement que les troupes seront dans les quartiers. Il ignore également quelle doit être la consistance des greniers et magasins ; s'ils doi-

(1) Com. Int., 17 mai 1788.
(2) Com. Int., 23 mars 1790.
(3) Com. Int., 4 mai 1789.
(4) Com. Int., 22 septembre 1788.

vent contenir des approvisionnements pour six mois seulement, ou pour un an et plus (1). »

Faute d'avoir tous ces renseignements, il est probable que les Bureaux Intermédiaires agirent suivant les circonstances, et au mieux des intérêts de la Province. Rien en effet n'était, comme nous l'avons vu, bien précis et bien fixe dans les charges et les pouvoirs de l'administration Provinciale au sujet du casernement des troupes et des fournitures militaires. Parfois même le principe que les baux et marchés devaient être passés par les Bureaux Intermédiaires, n'était pas rigoureusement suivi, et il arriva à plusieurs reprises que les Commissaires des guerres passèrent eux-mêmes les marchés. Mais dans ce cas, le ministre de la Guerre écrivait à la Commission Intermédiaire, pour lui demander de ratifier les marchés passés de la sorte, et qui n'étaient valables qu'après cette ratification.

Cela, au fond, en revenait au même, car, dans ce cas, la Commission Intermédiaire ne se contentait pas de donner une ratification de forme, elle chargeait le Bureau Intermédiaire d'y donner sa sanction, mais, seulement, « après avoir pris tous les renseignements nécessaires pour s'assurer que les prix sont avantageux pour la Province ». C'est ainsi qu'elle agit à l'égard du marché passé par M. de Villemanzy, commissaire des guerres à Blois, pour « la fourniture de lits militaires pour le Régiment du Royal-Comtois, à raison de 14 livres par

(1) Ass. de Dép. de Châteaudun et Vendôme. **Rapport des Procureurs Syndics.**

an pour chaque lit, et celle des ustensiles à raison de 1.680 livres (1) ». Et la Commission Intermédiaire n'hésite pas à faire les observations nécessaires quand la quantité des fournitures portées au marché lui semble exagérée. Par exemple, à l'occasion d'un de ces marchés, elle n'hésita pas à rappeler à l'Intendant « que, suivant les ordonnances, le nombre de lits d'un Régiment d'Infanterie ne doit monter qu'à 585 et que la Commission Intermédiaire ne voit pas la raison qui a pu engager le Sieur de Villemanzy à porter ce nombre jusqu'à 700 » ; l'Intendant se contenta de répondre que c'était « probablement » sur l'ordre du ministre de la Guerre et la Commission Intermédiaire s'inclina. Mais le Commissaire des guerres à Blois, M. de Villemanzy, trouvant sans doute que la Commission Intermédiaire épluchait ses marchés un peu trop minutieusement, essaya de se soustraire à son contrôle et envoya directement à la Municipalité de Blois deux réquisitions à l'effet de lui faire ratifier un marché au sujet « du loyer de 5 lits de supplément pour les soldats galeux du Régiment casernés à Blois et de la demande faite par les Officiers de ce Régiment de guérites et capotes pour les sentinelles ». La Commission Intermédiaire, avertie, écrivit aussitôt à la Municipalité de Blois pour lui rappeler « qu'elle ne devait passer aucun marché de ce genre sans y être autorisée par la Commission Intermédiaire ». De plus, elle chargea le Bureau Intermédiaire de se faire informer des faits relatifs à la fourniture des 5 lits demandés « au

(1) Com. Int., 17 avril 1788.

delà des 700 qui excédaient déjà de beaucoup le nombre prescrit par les ordonnances, et à l'égard des guérites et capotes, de demander au Régiment en vertu de quelles Ordonnances ou Règlements, la Province est tenue de faire cette dépense (1). »

On voit par ce dernier exemple que l'Assemblée Provinciale, ou même sa Commission Intermédiaire, était jalouse de ses attributions, et qu'elle ne craignait pas d'entrer dans les plus petits détails quand il s'agissait de sauvegarder les intérêts de la Province et les fonds confiés à sa garde et à son administration.

III. — *Logement des troupes détachées en dehors de leur garnison.*

La Commission Intermédiaire devait également passer les marchés nécessaires pour le logement et les fournitures des troupes détachées en dehors de leur garnison. Ces marchés étaient conclus en la forme ordinaire, c'est-à-dire que sur l'état détaillé de toutes les fournitures nécessaires, état dressé par l'Intendant, le Bureau Intermédiaire en passait le marché « de la manière la plus économique possible » pour les fonds de la Province. Ces troupes détachées, ce furent des cavaliers chargés de conduire des chevaux à Bonneval ou ailleurs, pour leur faire « prendre le verd ». Dans ce cas, il semble bien que la Commission Intermédiaire, tout en ayant la liberté de louer les écuries et de passer les marchés de la manière qu'elle entendait, ne pouvait se refuser à faire cette dé-

(1) Com. Int., 3 septembre 1788.

pense ni « retarder l'exécution des ordres de Sa Majesté ». D'autres fois, des troupes furent détachées dans certaines villes, à leur demande, pour y maintenir l'ordre, mais, dans ce cas, les frais occasionnés, y compris ceux du transport des lits nécessaires (1), étaient acquittés par ces villes (2).

IV. — *Logement des Officiers des Corps de troupes et de la Maréchaussée.*

La Province supportait également les dépenses relatives au logement des officiers des Régiments et de ceux de la Maréchaussée. Le Bureau Intermédiaire était chargé de dresser l'état des frais de logement des officiers et cet état visé par la Commission Intermédiaire était adressé à l'Intendant (3), qui expédiait l'ordonnance nécessaire pour que la Commission Intermédiaire puisse expédier des mandats partiels au profit des parties prenantes (4).

Les frais relatifs au logement des « Invalides employés à la garde de l'hôpital de Saint-Charles » (à Orléans), et ceux relatifs au logement des Commissaires des Guerres employés dans la Généralité (5), étaient acquittés de la même manière.

Enfin la Commission Intermédiaire devait s'occuper également du logement des Inspecteurs d'armée envoyés

(1) Com. Int., 11 novembre 1789.
(2) Com. Int., 16 septembre 1789.
(3) Com. Int., 20 juin 1788.
(4) Com. Int., 28 juin 1788.
(5) Com. Int., 13 octobre 1788.

en mission dans la Généralité. C'est ainsi qu'elle eut à faire préparer les logements nécessaires pour le Comte d'Autichamps, Maréchal de Camps, employé dans la Division de l'Intérieur du Royaume ; pour le Comte de Talleyrand, lieutenant-général, Commandant la division de l'Intérieur du Royaume, et pour plusieurs autres encore. A chaque fois, d'ailleurs, la Commission Intermédiaire recommandait aux Bureaux Intermédiaires de faire les choses « le plus économiquement qu'il serait possible » et « en prenant les précautions nécessaires pour ne pas engager la Province dans le cas d'insuffisance des fonds des Dépenses Variables ».

V. — *Levée des Soldats Provinciaux.*

La Province supportait les frais relatifs au recrutement de la milice levée dans la Province. Dans ces frais étaient comprises les sommes dues aux Subdélégués de la Généralité et aux brigadiers et cavaliers de la Maréchaussée à l'occasion de ce service (1).

Pour acquitter ces frais, l'Intendant expédiait une Ordonnance en vertu de laquelle la Commission Intermédiaire délivrait les mandats particuliers permettant aux

(1) C'est ainsi que le 6 juillet 1788, la Commission Intermédiaire délivra « 14 mandats au profit des subdélégués de l'intendance d'Orléans pour l'honoraire à eux accordé à raison de cinq livres par homme pour la levée de 532 soldats Provinciaux qui a eu lieu en 1788 dans la Généralité » et « 14 mandats au profit de la Maréchaussée de la Généralité pour le service extraordinaire qu'elle fait pour ladite levée, montant à la somme de 594 livres ».

parties prenantes de réclamer le montant de leur dû aux bureaux de la Recette générale des finances de la Généralité (1).

Au sujet de la levée des soldats Provinciaux, l'Assemblée de Département de Blois et Romorantin émit un vœu intéressant tendant à donner à la Province, comme contre-partie des charges qu'elles supportait, la surveillance du recrutement des miliciens. Dans son Arrêté, l'Assemblée de Département demande que « le tirage de la milice soit fait dorénavant sous les ordres de l'Assemblée Provinciale ; cette opération, que les Instructions du Conseil regarde comme purement militaire, est plutôt nationale et susceptible de profiter des avantages attachés aux Assemblées Provinciales »... de plus, « l'obligation de tirer à la milice étant un impôt des plus rigoureux, puisqu'il affecte la personne et dans la répartition duquel il conviendrait que la justice la plus rigoureuse fût observée, il serait convenable d'en confier l'exercice aux Assemblées Provinciales, et, par suite, à celles de Département (2) ». Ce vœu était intéressant à signaler à cause des motifs qui l'inspiraient, mais nous ne croyons pas qu'il fut accueilli, et nous n'avons pas trouvé trace de réponse à ce sujet de la part de la Commission Intermédiaire ou du ministre intéressé.

VI. — *Casernes de la Maréchaussée.*

Les casernes de la maréchaussée des différentes Com-

(1) Com. Int., 13 juin 1788.

(2) Ass. de Dép. de Blois et Romorantin. Séance du 29 octobre 1788.

munes étaient, comme le sont aujourd'hui nos casernes de gendarmerie, des maisons particulières louées pour cet usage.

Ces loyers étaient à la charge de la Province, et c'était la Commission Intermédiaire qui était chargée de passer les baux. Ordinairement, elle était prévenue de la nécessité de renouveler un bail ou de louer une nouvelle maison par une lettre de l'Intendant (1), ou par les réclamations des officiers de la Maréchaussée (2). Sur cet avis la Commission Intermédiaire chargeait le Bureau Intermédiaire compétent de passer les baux « avec le plus d'économie possible » et au mieux des intérêts de la Province.

La manière d'acquitter ces loyers était, dans les débuts, un peu variable et un peu irrégulière. Aussi le 19 novembre 1788, la Commission Intermédiaire prit l'Arrêté suivant qui fixa les règles de la Comptabilité en cette matière :

« Pour éviter les doubles emplois à raison des différentes échéances des termes de loyer, et l'inconvénient de faire porter sur deux exercices le paiement de ces loyers, dans le cas où l'époque de l'échéance ne tomberait pas au 1er janvier, les états de cette dépense qui sera acquittée à mesure des échéances, seront dressés de manière que celui du 1er septembre de chaque exercice, ne comprendra que les loyers ou les termes de paiement échus pendant les six derniers mois de l'année de cet exercice,

(1) Com. Int., 28 juin 1788.
(2) Com. Int., 10 juillet 1788.

et que celui du second semestre aura pour objet les loyers ou les termes échus pendant les six premiers mois de l'année suivante. ...« Il a été arrêté, en outre, qu'à mesure des échéances de ces loyers, il serait délivré par la Commission Intermédiaire des bons de paiement au profit des propriétaires des maisons servant de caserne, sur les différents Receveurs Particuliers des finances, du montant desquels il leur serait tenu compte par M. Delaage de Meux, Commis à la Recette générale des finances de la Généralité, qui sera prié d'en faire l'avance et à qui il sera remis une expédition de l'état de ces loyers pour guider sa comptabilité et afin que lorsque tous les termes des loyers compris dans chaque semestre seront échus et acquittés, il soit adressé au ministre des Finances, copie du même état avec mention des bons de paiement délivrés par la Commission Intermédiaire à l'effet d'obtenir l'autorisation nécessaire pour délivrer un mandat général au profit du Receveur général des finances afin d'opérer le remboursement des sommes par lui avancées (1). »

On voit que le système de la Commission Intermédiaire était assez ingénieux : Elle dresse pour un semestre, par exemple depuis le 1er juillet jusqu'au 1er janvier suivant, l'état de tous les loyers échus et à échoir dans le cours de ce semestre. Cet état est envoyé à la Recette générale des finances qui doit, dès ce moment, se tenir prête à avancer aux Receveurs particuliers les sommes nécessai-

(1) Com. Int., 19 novembre 1788.

res au paiement de ces loyers, au fur et à mesure des échéances.

D'autre part, la Commission Intermédiaire délivre des bons de paiement aux propriétaires au fur et à mesure des échéances des loyers qui leur sont dus. De sorte que dès l'échéance, le propriétaire, muni de son bon de paiement, peut aller toucher le prix de son loyer à la Recette particulière.

Enfin, une copie de l'état semestriel est envoyé au ministre des Finances qui autorise la Commission Intermédiaire à délivrer un mandat général de paiement au profit du Receveur général qui pourra alors se rembourser de ses avances, sur les fonds des Dépenses Variables affectés au Casernement de la Maréchaussée.

Cette manière de faire permit à la Commission Intermédiaire d'être très régulière dans le paiement des échéances des loyers et d'éviter, malgré les différences de dates auxquelles tombaient les termes échus, d'acquitter des dépenses d'un exercice avec les fonds d'un autre exercice.

D'ailleurs, la Commission Intermédiaire ne se contenta pas de mettre dans ce service la plus grande régularité possible, elle s'efforca aussi et recommanda aux Bureaux Intermédiaires de passer ces baux avec toute l'économie possible. Un exemple typique suffira à montrer jusqu'à quel point elle poussait le souci dans ce sens. Le 21 janvier 1790, le Bureau Intermédiaire de Montargis et Gien lui écrivait au sujet de « l'accroissement de bâtiments occasionné, dans la caserne de Montargis, par un cavalier dont cette brigade est augmen-

tée », et proposait de louer une chambre pour le nouveau « cavalier (1) ». Mais la Commission Intermédiaire décida « que, vu la cherté excessive du loyer de la chambre proposée pour servir d'accroissement à la caserne, il serait à désirer que le nouveau cavalier pût être logé dans la caserne même, et que le Bureau Intermédiaire serait invité à prendre toutes les mesures convenables pour éviter à la Province ce surcroît de dépense (2) ». Le 10 février 1790, nouvelle lettre du Bureau Intermédiaire « pour exposer qu'il est impossible de loger dans la caserne de la Maréchaussée de Montargis le nouveau cavalier attaché à la brigade de cette ville et qu'il paraît indispensable de louer une chambre et une écurie voisine ». C'est alors seulement que la Commission Intermédiaire, pour ne pas laisser plus longtemps le brave gendarme sans domicile, autorisa le Bureau Intermédiaire à passer le bail, mais « en économisant, le plus qu'il sera possible, les fonds de la Province (3) ».

Cet exemple suffit, pensons-nous, à montrer à quel point la Commission Intermédiaire prenait à cœur de faire les plus grandes économies possibles, même lorsqu'il s'agissait d'une question financière aussi peu importante que celle relative au logement d'un simple gendarme. Ce fait montre aussi que les reproches que lui faisaient les Assemblées de Département avaient quelque fondement, quand ces dernières se plaignaient de ce que la Commis-

(1) Com. Int., 21 janvier 1790.
(2) Com. Int., 21 janvier 1790.
(3) Com. Int., 10 février 1790.

sion Intermédiaire ne leur laissait aucune initiative, et voulait traiter par elle-même les questions les plus insignifiantes.

VII. — *Fonds destinés à faire face aux dépenses occasionnées par le casernement des troupes et de la Maréchaussée.*

Il nous a été impossible de déterminer avec une parfaite exactitude le montant de ces fonds. Avant l'établissement des Assemblées Provinciales, une somme de 25.000 livres était affectée au casernement des troupes, et une autre somme de 16.000 livres, au casernement de la Maréchaussée.

Dans les débuts de l'administration de l'Assemblée Provinciale, il semble que le montant de ces sommes soit restée le même, ainsi qu'il paraît résulter du rapport des Procureurs Syndics à l'Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme (1). Mais, soit que les fonds destinés à faire face aux dépenses occasionnées par la livraison des fournitures et ustensiles militaires et par les hôpitaux et boulangeries militaires aient été joints aux fonds des dépenses variables, soit qu'un supplément de fonds ait été accordé, il est certain que le fonds destiné aux dépenses variables montait à un total beaucoup plus élevé que celui des 25.000 et des 16.000 livres signalé tout à l'heure. Et en effet, nous relevons dans les archives de la Commission Intermédiaire pour l'année 1788,

(1) Ass. de Dép. de Châteaudun et Vendôme. Rapport des Procureurs Syndics.

un total de dépenses qui ne devait pas s'élever à une somme inférieure à 80 ou 85.000 livres.

Voici, en effet, les différentes dépenses que signalent les archives de la Commission Intermédiaire pour cette année 1788 :

I. — Dépenses relatives aux troupes :

E. Entretien et réparation du Casernement. — Fournitures et ustensiles livrés aux troupes, s'élevant ensemble à .... Livres	49.543	
2. Logement des Officiers (environ)	12.000	
3. Logement des Commissaires des Guerres	650	
4. Logement (pour 4 mois) du Comte d'Autichamps (inspection) ..	900	
Total	63.093	63.093
II. — Frais relatifs à la levée des soldats Provinciaux		3.254
III. — Dépenses relatives à la Maréchaussée :		
1. Loyers des casernes de gendarmerie	11.875	
2. Logement des officiers	2.800	
Total	14.675	14.675
Total		81.022 (1)

(1) Nous sommes arrivé à ce total en prenant dans chacun des Arrêtés de la Commission Intermédiaire les mandats délivrés par elle sur les fonds de 1788 et en additionnant les montants de ces différents mandats.

Soit donc un total de 81.022 livres, montant des dépenses que nous avons relevées dans les archives de la Commission Intermédiaire. Mais il y a quelques autres petites dépenses que nous n'avons pas portées parce que les archives, tout en les signalant, n'en donnent pas le chiffre, et, de plus, il peut y avoir eu des dépenses qui ont échappé à notre attention (1), ou même qui n'ont pas été relevées par les archives. Nous ne croyons donc pas avoir exagéré en portant le chiffre total de ces dépenses aux environs de 85.000 livres.

(Toutefois, pour l'année 1789, elles semblent avoir été un peu inférieures, et ne pas avoir dépassé la somme de 75.000 livres.)

Naturellement, pour couvrir ces dépenses, il fallait forcément que la Commission Intermédiaire ait à sa disposition des fonds correspondants. Quels étaient ces fonds ? De la recette de quelle imposition étaient-ils tirés ? Nous avons tout lieu de croire que c'étaient les fonds libres de la capitation, et nous avons deux raisons pour penser ainsi. D'abord les fonds avec lesquels la Commission Intermédiaire acquittait ces dépenses sont constamment dénommés par elles « Fonds des dépenses

(1) Les Arrêts de la Commission Intermédiaire ne sont pas en effet classés par ordre de matière, mais suivant les séances qui sont elles-mêmes placées par ordre chronologique. Ce fait augmente la difficulté des recherches et par suite les chances d'erreur, d'autant que la Commission Intermédiaire, dans ses 336 séances, a pris (en y comprenant des visa, des circulaires, des délivrances de mandats, des examens de compte) près de 1.800 Arrêts et Délibérations de toutes sortes et sur les questions les plus diverses.

variables ». Or, nous savons que les Fonds libres de la Capitation se divisaient en Fonds libres proprement dits, et en fonds des Dépenses variables. Il y a donc lieu de penser, sauf indice du contraire, que le fonds dit des Dépenses Variables, sur lequel la Commission Intermédiaire acquittait les dépenses relatives aux troupes, était le même fonds dit également des Dépenses Variables compris dans les fonds libres de la Capitation.

En second lieu, à quelques reprises, la Commission Intermédiaire acquitta sur ces fonds, en même temps que des dépenses relatives aux troupes, certaines catégories de dépenses que nous savons être imputées sur les fonds libres de la Capitation.

Enfin on pourrait tirer un autre argument de ce fait que, sous l'ancien régime, les 41.000 livres qui étaient affectées aux troupes et à la Maréchaussée, bien qu'elles ne fussent pas comprises dans les fonds libres, étaient déjà imputées sur la Capitation.

Les fonds libres ont donc dû être augmentés d'une somme proportionnelle sans que nous puissions indiquer au juste laquelle, ni à quel moment fut accordé ce supplément de fonds.

Le fait certain, si l'on en croit du moins les réclamations incessantes de la Commission Intermédiaire, c'est que les fonds affectés étaient insuffisants pour couvrir les dépenses relatives aux troupes et satisfaire les exigences du ministre de la Guerre à ce sujet.

Dès le 12 avril 1788, la Commission Intermédiaire, en réponse à certaines demandes du ministre de la Guerre, lui écrit « que les dépenses qu'entraînent les établisse-

ments qu'il projette excèdent considérablement la partie des fonds variables de la Généralité qui est affectée par décision de Sa Majesté au casernement des troupes ; qu'en conséquence, la Commission Intermédiaire, qui sera toujours très empressée de remplir les vues de ce ministre, ne peut exprimer son vœu sur cet objet avant d'avoir appris de M. le Contrôleur Général l'étendue de ses pouvoirs et des ressources de la Province (1) ». Le 17 avril suivant, elle écrivait au Contrôleur Général pour lui exposer « la nécessité d'augmenter les fonds variables de la Province (2) ». Le 24 mai de la même année, elle renouvelle ses instances à propos de l'impossibilité où elle se trouvait de payer la somme due à un fournisseur de l'armée. Finalement, le 3 juin 1788, la Commission Intermédiaire prit l'Arrêté suivant qui montre bien quelle était la situation à cette époque :

« La Commission Intermédiaire, frappée de l'accroissement des dépenses que le casernement des troupes exigera dans la Généralité et dans la crainte trop fondée de ne pouvoir acquitter toutes ces dépenses sur les fonds actuels des dépenses variables dont elle ne peut augmenter l'étendue, a arrêté que la clause suivante sera insérée dans tous les marchés relatifs aux mouvements et casernements des troupes qui seront à l'avenir passés au nom de l'Administration Provinciale. « Pour être le prix dudit bail payé sur les fonds qui seront assignés par M. le Contrôleur Général, en cas d'insuffisance des fonds or-

(1) Com. Int., 12 avril 1788.
(2) Com. Int., 17 avril 1788.

dinaires affectés au casernement des troupes dans la Généralité d'Orléans, compris dans l'état des Dépenses Variables de ladite Généralité (1). »

Une des principales dépenses qui grevaient le budget, était celle qui devait résulter de l'installation d'un nouveau Régiment dans le Vieux Château de Blois ; d'autant qu'il semble qu'aucun fonds extraordinaire n'avait été affecté pour couvrir cette dépense. Aussi le 11 juillet 1788, le Président de l'Assemblée Provinciale, le Duc de Luxembourg, fut prié par la Commission Intermédiaire d'intervenir auprès des ministres des Finances et de la Guerre « pour qu'il soit assigné tous les fonds nécessaires au service du casernement dans la Généralité, vu que le fonds des Dépenses variables déterminé par M. le Contrôleur Général est insuffisant pour répondre à l'augmentation des dépenses occasionnées par l'établissement d'un nouveau régiment, et que, d'ailleurs, il est de toute impossibilité de faire supporter ces frais par la Province (2 et 3) ».

Au mois d'octobre 1788, la Commission Intermédiaire n'avait presque plus de fonds à sa disposition, et elle se

(1) Com. Int., 3 juin 1788.
(2) Com. Int., 11 juillet 1788.
(3) Le 23 mai 1789 le Directeur Général des finances envoya à la Commission Intermédiaire l'état des frais relatifs au casernement du Vieux-Château de Blois. D'après cet état, ces frais se montaient au total de 64.064 livres, mais le tiers de cette dépense devait être acquitté sur les fonds du département de la guerre et, de plus « d'après les arrangements pris à ce sujet » il ne devait plus rester à la charge de la Province que la somme de 11.783 livres.

vit obligée de refuser d'accéder à la demande du Comte de Seuil, Colonel du Colonel-Général Dragons à Chartres, qui réclamait un four pour faire le pain et certaines autres dépenses, car « malgré l'envie que la Commission Intermédiaire aurait de donner satisfaction au Régiment Colonel Dragons sur tous les objets du mémoire, elle ne pouvait faire aucune nouvelle dépense pour le casernement des troupes dans la Généralité (1) ». De même, elle écrivit au Bureau Intermédiaire de Blois et Romorantin, au sujet du paiement du loyer passé pour le Comte d'Autichamp, en tournée d'inspection dans la Généralité, qu'il serait répondu aux réclamations du propriétaire de la maison que « le Directeur Général n'ayant pas encore assigné des fonds pour les frais du Régiment caserné à Blois, la Commission Intermédiaire devait attendre les ordres de ce ministre pour payer les loyers (2) ».

Si le ministre des Finances restait sourd aux instances de la Commission Intermédiaire, le ministre de la Guerre, de son côté, ne cessait de lui réclamer de nouvelles dépenses ; si bien que la Commission Intermédiaire, prise entre ces deux ministres : l'un qui lui réclamait de nouvelles dépenses, l'autre qui ne lui accordait aucun fonds pour les couvrir, déclara au ministre de la Guerre qu'elle était dans l'impossibilité d'effectuer les dépenses qu'il lui demandait. Le ministre de la Guerre répondit par une sorte de mise en demeure, en proposant « à la Commission Intermédiaire, d'opter entre ces deux partis :

(1) Com. Int., 27 octobre 1788.
(2) Com. Int., 4 novembre 1788.

ou de faire pour l'établissement des deux Régiments de Dragons en quartier à Châteaudun, Vendôme et Montoire, les constructions qu'il avait demandées par ses lettres des 5 et 26 avril dernier ou de consentir au départ de ces deux Régiments pour des quartiers qui leur seront assignés dans d'autres Provinces (1) ». La Commission Intermédiaire ne se laissa pas intimider par cette menace, et arrêta, aussitôt la lecture faite de cette lettre, « qu'il serait répondu à M. le Comte de Brienne que, malgré le zèle dont la Commission Intermédiaire est animée pour le service du Roi et le bien de la Province, elle ne pouvait mettre aucune nouvelle charge sur la Généralité, ni même faire aucun emprunt, qu'elle ne pouvait rien sans une délibération de l'Assemblée Pro vinciale, que les constructions et changements demandés pour les seuls quartiers de Châteaudun et Vendôme montaient à plus de cent cinquante mille livres, et que loin de pouvoir trouver cette somme, les fonds qui sont à la disposition de la Commission Intermédiaire suffisent à peine pour l'ordre et l'entretien actuels et ne peuvent fournir à la nouvelle charge de la troupe casernée à Blois (2) ».

Le 8 avril 1789, l'Intendant lui ayant notifié que le ministre de la Guerre a mis sa menace à exécution, et qu'il a décidé la suppression « des établissements militaires dans le Vendômois », la Commission Intermédiaire décida d'écrire au ministre « pour lui exposer combien le Vendômois a besoin de la résidence d'un Régiment à che-

(1) Com. Int., 22 septembre 1788.
(2) Com. Int., 22 septembre 1788.

val pour la consommation de ses fourrages (1) ». Nouvelles instances de la Commission Intermédiaire le 15 avril 1789. Puis, le 6 juillet, elle renouvelle la demande faite par elle dans la lettre du 15 avril, lettre « à laquelle il n'a pas été jugé à propos de faire réponse (2) ». Enfin, le 11 août 1789, elle recevait du nouveau ministre de la Guerre, le Comte de la Tour du Pin Paulin, l'annonce que le Régiment Royal Cravattes (ou Croates ?) allait être rendu à Vendôme et à Montoire (3).

(1) Com. Int., 8 avril 1789.
(2) Com. Int., 6 juillet 1789.
(3) Com. Int., 11 août 1789.

ARTICLE VI

Frais d'administration

Les frais d'administration comprennent, outre les frais de bureau, de correspondance, les traitements des employés et autres dépenses analogues, les traitements des Syndics Municipaux, des Secrétaires et Greffiers, les indemnités de logement ou de déplacement allouées aux Procureurs Syndics et aux membres des Commissions Intermédiaires qui n'habitent pas les chefs-lieux où elles tiennent leurs séances.

Chacune des différentes Assemblées délibère sur les frais d'administration qui lui sont propres. Ainsi, l'Assemblée Municipale fixe, par délibération, outre le montant de ses frais d'administration, le traitement de son Syndic et de son Greffier. Mais cette délibération est soumise à la règle commune à toutes les délibérations de l'Assemblée Municipale, c'est-à-dire qu'elle ne pourra avoir d'effet que si elle a été approuvée par la Commission Intermédiaire, sur l'avis du Bureau Intermédiaire, dans le cas où la dépense, sur laquelle elle porte, n'excède

pas 500 livres, et que si elle a été autorisée par le Roi, sur l'avis du Bureau Intermédiaire et l'approbation de la Commission Intermédiaire, dans le cas où la dépense excède 500 livres. De même les Assemblées de Département délibèrent sur le montant à fixer à leurs frais d'administration, mais, là encore, cette délibération doit être approuvée par la Commission Intermédiaire et autorisée par le Pouvoir central. Enfin, l'Assemblée Provinciale délibère sur ses frais d'administration et envoie au Conseil les propositions qu'elle peut faire à ce sujet, et au sujet des frais d'administration des autres Assemblées, à l'effet d'obtenir l'autorisation nécessaire pour pouvoir acquitter l'ensemble des frais de l'administration de la Province.

Les états des différents frais d'administration approuvés par le Conseil, le Contrôleur Général des finances mettait à la disposition de la Commission Intermédiiare une fraction de la somme qui, dans les fonds libres de la capitation et les fonds des Dépenses Variables, était affectée aux frais d'administration. La somme ainsi mise à la disposition de la Commission Intermédiaire formait ordinairement le quart de ce chiffre, et par conséquent, elle devait suffire à acquitter les frais d'administration pour un trimestre (1). La Commission Intermédiaire (2) délivrait alors, au fur et à mesure des besoins,

(1) Parfois le montant entier de ces fonds était mis par le Contrôleur Général des finances à la disposition de la Commission Intermédiaire. C'est ce qui eut lieu pour l'année 1789. (V. Com. Int., 20 mars 1789).

(2) Pour les frais d'administration devant être acquittés

et jusqu'à concurrence de cette somme, les mandats nécessaires au profit du Secrétaire Provincial (1), et c'est en vertu de ces mandats émanant de la Commission Intermédiaire qu'étaient acquittés les frais d'administration des différentes Assemblées.

Tous les mois, la Commission Intermédiaire arrêtait le compte que lui rendait le Secrétaire Provincial au sujet des paiements effectués en vertu des mandats délivrés par la Commission Intermédiaire.

Enfin, tous les ans, l'Assemblée Provinciale, ou, à son défaut, la Commission Intermédiaire, arrête le compte des frais d'administration des différentes Assemblées, et les siens propres, pour l'année écoulée (2). Ce compte est ensuite envoyé au Contrôleur Général à l'effet de recevoir les approbations nécessaires (3).

§ 1

Frais d'administration des Assemblées Municipales

L'Assemblée Provinciale avait recommandé aux Assemblées Municipales « la plus sévère économie » dans

sur les fonds des exercices antérieurs à l'administration de l'Assemblée Provinciale, ce n'était qu'en vertu d'une ordonnance de l'Intendant que la Commission Intermédiaire pouvait délivrer les mandats nécessaires. (V. Com. Int., 22 mars 1788 et autres).

(1) Com. Int., 5 avril 1788 et autres.

(2) Com. Int., 10 février 1789.

(3) Com. Int., 4 avril 1789.

la fixation de leurs frais d'administration, et spécialement dans la fixation des traitements à allouer aux Syndics et aux Greffiers.

Dans un certain nombre de Municipalités, les Syndics et les Greffiers offrirent « de remplir gratuitement les fonctions respectives de leurs places (1) ». Le rapporteur du Bureau de la Comptabilité, à l'Assemblée d'Orléans et Beaugency, accorde à ce sujet « une mention honorable » aux curés de Villamblain, de Bray et de Poupry « qui, par amour du bien public, n'ont pas dédaigné de joindre à leur respectable ministère, les fonctions de Syndic ou de Greffier de leur Municipalité ». D'autres Syndics et Greffiers « ont demandé et obtenu un traitement juste et raisonnable », mais « quelques-uns ont abusé de la trop grande condescendance des Municipalités pour l'avoir trop avantageux », et parmi ces Municipalités trop condescendantes, le rapporteur en cite sept qui « sont tombées dans des abus que l'on ne peut dissimuler sans trahir » la confiance de l'Assemblée de Département, et sans « manquer au devoir d'une prudente et sage surveillance (1) ». Pourtant les abus dans lesquels étaient tombées ces Municipalités ne nous paraîtraient pas bien graves aujourd'hui, puisque, au dire du rapporteur lui-même, ces sept Municipalités avaient alloué à leur Syndic ou à leur Greffier, des traitements variant entre 48 livres et 150 livres par an. Il est vrai que ces Paroisses contenaient seulement entre 98 et 341 feux, mais la somme allouée n'était pas non plus

(1) Ass. de Département d'Orléans et Beaugency. Séance du 24 octobre 1788. Rapport du Bureau de la Comptabilité.

si considérable qu'elle pût constituer un abus particulièrement grave. Quoi qu'il en soit, pour mettre plus d'uniformité et afin d'éviter ces abus, l'Assemblée de Département d'Orléans et de Beaugency décida que les traitements des Syndics et des Greffiers seraient proportionnels au nombre de feux contenus dans la Paroisse, et qu'en aucun cas, il ne serait alloué au-dessus des sommes suivantes, savoir :

20 livres au Syndic et pareille somme au Greffier dans les Paroisses de 100 feux et au-dessous.

30 livres dans les Paroisses de 101 à 200 feux.

40 livres dans les Paroisses de 201 à 400 feux.

50 livres dans les Paroisses de 401 à 600 feux.

Enfin 60 livres dans les Paroisses de 601 feux « et au-dessus, jusqu'à quel nombre que ce soit (1) ».

Le Bureau Intermédiaire de Montargis et Gien poussa l'économie encore plus loin. Le Bureau Intermédiaire considérant, en effet, que « l'inutilité reconnue du Greffier dans les Paroisses, dont beaucoup, dans la vue de remplir une formalité qui leur a paru nécessaire, en ont nommé qui ne savaient pas écrire, et dont la fonction se borne à signer, a déterminé à juste titre la Commission Intermédiaire à désirer la réunion des places de Syndic et de Greffier » ; le Bureau Intermédiaire estimait que le moyen le plus « sûr d'y parvenir était de fixer une seule somme d'indemnité attribuée au Syndic ou au Greffier, en sorte que les Syndics qui voudraient avoir l'indemnité

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Séance du 24 octobre 1788.

feraient les fonctions de Greffier, et que ceux qui voudraient conserver leur Greffier leur abandonneraient l'indemnité ou s'arrangeraient avec eux sur cette seule indemnité », Et cette indemnité, le Bureau Intermédiaire en fixait le maximum à 50 livres pour les Municipalités composées de 9 Députés ; à 30 livres pour celles composées de 6 Députés, et à 20 livres pour les Assemblées Municipales composées de 3 Députés (1).

Quant aux autres Départements, nous ne savons si leurs Assemblées prirent des Arrêtés semblables ; en tous cas nous n'en avons pas retrouvé de traces dans les archives. Il est à croire toutefois que les traitements des Syndics et des Greffiers de leurs Municipalités furent sensiblement analogues aux traitements que nous avons cités plus haut.

§ 2

Frais d'administration des Assemblées de Département

Les frais d'administration des Assemblées de Département (comme, d'ailleurs, ceux de l'Assemblée Provin-

(1) L'Assemblée de Département de Blois et Romorantin allouait au greffier 40 livres dans les paroisses de 100 feux et au-dessous, et « 10 livres d'augmentation par chaque cinquante feux » au-dessus de ce chiffre. Quant aux Syndics l'Assemblée « espérait qu'il serait possible de s'en procurer qui, animés par le zèle pour le bien public et par des distinctions attachées à leurs places, feraient gratuitement leur service » (Assemblée de Département de Blois et Romorantin. Séance du 16 octobre 1787).

ciale) se divisaient en dépenses fixes et en dépenses variables. Les dépenses fixes comprenaient les traitements des Procureurs Syndics et du Greffier, et les indemnités de logement ou de déplacement dus à certains membres du Bureau Intermédiaire. Les dépenses variables comprenaient tous les autres frais, comme les frais de bureau et autres dépenses variant avec les circonstances.

Sur le rapport du Bureau de Comptabilité, l'Assemblée Provinciale avait décidé, dans sa séance du 21 décembre 1787, que, relativement à leurs frais d'administration, les Assemblées de Département pourraient disposer pour leurs dépenses fixes, savoir :

Les Assemblées de Département d'Orléans-Beaugency et de Chartres-Dourdan, chacune de 6.000 livres.

Les autres Assemblées des Départements comprenant deux Elections, chacune de 5.000 livres.

Et celles des Départements ne contenant qu'une seule Election, chacune de 2.500 livres.

« Et pour toutes les autres dépenses (Dépenses variables), l'Assemblée Provinciale recommandait aux Bureaux Intermédiaires la plus sévère économie (1). »

Les Assemblées de Département accueillirent différemment l'annonce de ce maximum fixé pour leurs dépenses fixes. A l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency, qui, dans sa session de 1787, avait fixé le total de ses dépenses fixes à 7.500 livres, on voit, par le rapport des Procureurs Syndics, que le Bureau Intermédiaire se montra « très sensible » à cette réduction.

(1) Assemblée Provinciale. Arrêté du 21 décembre 1787.

« Vous vous rappelez, Messieurs, lit-on dans ce rapport, vous vous rappelez l'obligation qui vous a été imposée et qui vous a paru si pénible, d'évaluer les frais et traitements de votre Assemblée. Vous vous rappelez avec quelle réflexion, avec quelle maturité d'examen, vous avez formé votre aperçu d'après les vues d'économie et de décence que vos instructions vous avaient expressément chargés de concilier...

« Cependant, Messieurs, vous n'étiez pas encore séparés, votre Arrêté n'était pas encore connu, que déjà on déclamait contre toute évaluation qui excéderait un taux indiqué et tellement restreint, fondé sur des motifs si extraordinaires, que nous ne pouvions concevoir qu'on pût les présenter sérieusement. »

Ce « taux indiqué », c'était le maximum de 6.000 livres fixé par l'Assemblée Provinciale. Partant de ce chiffre, le Procureur Syndic fait un calcul assez ingénieux, d'où il résulterait que le traitement de chacun des Procureurs Syndics n'excéderait pas 750 livres, « c'est-à-dire moitié moins que la simple indemnité de déplacement » des membres de la Commission Intermédiaire, « et un peu moins que le salaire du dernier des commis des Bureaux de l'Assemblée Provinciale ».

« Il est vrai, ajoute-t-il, qu'on nous a observé que l'honneur attaché à nos fonctions ne permettait pas de les confondre avec celle des subalternes dont le traitement excédait le nôtre ; mais notre réponse a été simple : ou on a regardé l'honneur comme une récompense suffisante de nos travaux, et alors, il n'était dû de traitement à personne, beaucoup moins encore dans l'Assemblée supé-

rieure que dans les degrés subordonnés ; ou on a pensé que l'honneur n'excluait pas une légère indemnité (car c'est ainsi qu'on l'a qualifiée), mais il n'est point de légère indemnité : tout dédommagement qui ne dédommage pas n'en est plus un ; toute indemnité, qui excède le tort qu'elle a pour but de réparer, est un abus blâmable, une dépense répréhensible, et s'il est avilissant d'accepter l'une, il est criminel d'accepter l'autre (1).... »

Or, le traitement des Procureurs Syndics Provinciaux a été fixé à 5.000 livres ; admettant même que celui des Procureurs Syndics du Département puisse être fixé définitivement à 1.500 livres, quel calcul a pu apprendre à l'Assemblée Provinciale que « entre les travaux d'un Département qui correspond avec 177 Municipalités, et ceux d'une Assemblée qui ne correspond avec toute la Province que par l'entremise et à l'aide du travail préparatoire de 6 ou 7 Départements, la proportion était connue de 3 à 10 ? »

Bref, concluait le Procureur Syndic, les arguments que faisait valoir l'Assemblée Provinciale pour motiver la réduction ne valaient rien. Aussi le Bureau Intermédiaire avait-il été particulièrement sensible « non pas à la réduction en elle-même », mais « à l'injure qui résultait pour le Département, de la distance humiliante qu'on mettait entre lui et l'Assemblée Provinciale ».

A l'Assemblée du Département de Châteaudun et Vendôme, les traitements ne se trouvaient pas réduits par

(1) Ass. de Dép. d'Orléans et Beaugency. Rapport des Procureurs Syndics.

le maximum fixé à 5.000 livres pour ce Département, et ce, pour l'excellente raison que les membres de cette Assemblée avaient décidé de ne demander aucun traitement pour eux-mêmes (1).

En effet, lit-on dans le Procès-Verbal de la séance du 15 octobre 1787, quand le Président propose de régler les frais de l'Assemblée, les Procureurs Syndics déclarent que leur zèle « n'a pas besoin d'être excité ni soutenu par l'espoir des récompenses ; nous n'en voulons pas d'autres que la gloire de concourir avec vous au bonheur de la Province... Tandis que la Nation gémit sous le poids des impositions, nous rougirions d'accepter un salaire qui serait en partie le fruit des sueurs de l'indigent et du malheureux ».

« Messieurs de la Commission Intermédiaire ont montré le même désintéressement.

« Messieurs de l'Ordre du Clergé ont donné les preuves de leur zèle et affection, et ont refusé tout émolument.

« Messieurs de la Noblesse ont cru que ce serait faire injure à la Noblesse française que de leur en proposer.

« Messieurs du Tiers-Etat ont dit qu'ils ne désiraient que le bien de la patrie et que Messieurs les Syndics n'ont fait que prévenir leurs intentions.

(1) Plus tard, les membres de cette Assemblée ont dû changer d'avis (au moins certains d'entre eux), puisque pour le 1er semestre de 1789, les frais d'administration pour le Département s'élevaient à 3.189 livres et il n'est pas possible que les dépenses variables se soient élevées à elles seules à ce taux (V. ci-dessous, page 499).

« Et Monsieur le Président a dit que le suffrage du public et de la Province lui suffisait, et cependant qu'on agiterait à la première Assemblée s'il ne conviendrait pas de forcer les fermiers à accepter quelque rétribution.

« En conséquence, on a simplement fixé les appointements du Sieur Hubert, Greffier, à 500 livres, sauf à l'augmenter d'après la connaissance du travail qu'il aurait à faire (1). »

Les fermiers ne voulurent pas être en reste d'un si beau désintéressement et le Procès-Verbal constate que « sur la proposition qui a été faite à Messieurs les laboureurs d'accepter des émoluements, ils ont, tous trois, et d'une voix unanime, remercié (2) ».

Comme dépenses fixes, l'Assemblée n'avait donc que le traitement de son Greffier, soit 500 livres. Les dépenses variables ne devaient pas être beaucoup plus considérables, puisque les frais de bureau étaient évalués pour l'année et par aperçu, à 300 livres ,« non compris l'achat des meubles, ainsi que les ports des lettres ».

Quant à l'Assemblée du Département de Montargis et Gien, voici les chiffres auxquels, à la séance du 22 juin 1788, elle évaluait le montant de ses frais d'administration.

(1) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. Séance du 15 octobre 1787.

(2) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme. Séance du 23 octobre 1787.

I. — *Dépenses fixes.*

1. Loyer pour l'Assemblée ; logement du Président et Bureaux .... Livres	650
2. Honoraires des Procureurs Syndics, chacun 1.000 livres	2.000
3. Traitement du Secrétaire Greffier	1.000
4. Garçon de bureau « chargé de nettoyer et garder la maison »	300
5. Indemnités allouées à deux membres du Bureau Intermédiaire non domiciliés au chef-lieu (chacun 600 livres)	1.200
Total des Dépenses fixes	5.150

(L'Assemblée Provinciale avait fixé le maximum à 5.000 livres.)

II. — *Dépenses variables.*

1. Bois, papiers, frais d'impression. Livres.	1.200
2. Logement des députés non domiciliés pendant 15 jours	*Mémoire*

A ces dépenses, il fallait ajouter l'achat des meubles nécessaires dont le prix se monterait d'après le devis à la somme de 2.809 livres (1).

De son côté, l'Assemblée de Département de Blois et Romorantin évaluait ainsi qu'il suit le montant de ses frais d'administration :

(1) **Ass. de Dép. de Montargis et Gien. Séance du 22 juin 1788.**

1. Salle des séances	Livres	500
2. Ameublements, bureaux, etc.		2.000
3. Frais de bureau et de correspondance « inappréciables pour le moment » et par suite portés pour		*Mémoire*
4. Traitement des Procureurs Syndics : 2.400 livres « à celui qui quittera sa résidence pour venir s'établir à Blois » et 1.800 livres à celui qui y est déjà domicilié		4.200
5. Indemnités allouées aux membres du Bureau Intermédiaire non domiciliés à Blois (chacun 1.000 livres)		2.000
6. Traitement des membres du Bureau Intermédiaire résidant à Blois (chacun 600 liv.).		1.200
7. Traitement du secrétaire Greffier « pour ses honoraires et ses frais de bureau personnels »		1.500
8. Traitement de « l'huissier ou concierge ».		200
Total	Livres	11.600

dont 9.600 livres pour les dépenses fixes (9.100 livres pour les différents traitements et honoraires). Or, nous savons que l'Assemblée Provinciale réduisit ces dépenses fixes au maximum de 5.000 livres (1).

L'Assemblée de Chartres et Dourdan allouait :

1° A chacun des Procureurs Syndics : 1.500 livres par an, « savoir 1.000 livres d'honoraires fixes et 500 li-

(1) Ass. de Département de Blois et Romorantin. Séance du 16 octobre 1787.

vres de supplément pendant le cours des premières années, tant qu'aura lieu le travail forcé d'une nouvelle administration 3.000

2° A chacun des membres du Bureau Intermédiaire, 400 livres 1.600

3° Au Greffier 1.200

4° Au concierge ou huissier 300

5° Pour le loyer d'un local comme salle des séances 400

6° Pour les frais de Bureau, port de lettres, etc., « par estimé » 2.400

Total 8.900

« Non compris 3.000 livres que l'Assemblée a jugé nécessaires pour le premier ameublement (1). »

On voit que les dépenses fixes étaient évaluées à la somme de 6.500 (l'Assemblée Provinciale avait fixé le maximum à 6.000), dont 6.100 pour les différents traitements. Ces évaluations se trouvèrent d'ailleurs justifiées dans la pratique puisque, à la session de 1788, le rapport des Procureurs Syndics constatait une économie de 600 livres, et encore cette économie provenait de la réduction résultant de ce que le ministre avait décidé postérieurement que les différents traitements ne seraient payés qu'à compter du 1er janvier 1788.

Nous n'avons pu retrouver les évaluations faites par les autres Assemblées de Département au sujet de leurs

(1) Ass. de Département de Chartres et Dourdan. Rapport des Procureurs Syndics (11e partie: « Frais de l'Assemblée »).

frais d'administration. Mais à plusieurs reprises, la Commission Intermédiaire eut à examiner les états de ces frais, états envoyés par les différents Bureaux Intermédiaires pour un semestre. Ces états ne présentent dans les archives qu'un total comprenant à la fois les dépenses fixes et les dépenses variables du Département. Nous avons retrouvé de la sorte le montant des dépenses fixes et variables dans le Département de Clamecy, pour un trimestre de 1789 ; dépenses s'élevant, pour ce trimestre, à la somme de 768 livres. De même trois états pour les six premiers mois de 1789, le premier, pour le Département de Châteaudun et Vendôme, montant à 3.189 livres ; le second, pour le Département de Chartres et Dourdan, montant à 4.716 livres ; le troisième, pour le Département d'Orléans et Beaugency, montant à 3.153 livres. Enfin, deux états pour les six premiers mois de 1790 ; l'un, pour le Département de Blois et Romorantin s'élevant à 3.580 livres ; l'autre, pour le Département de Pithiviers, s'élevant à 2.038 livres. Quant au Département de Montargis et Gien, nous n'avons pas trouvé trace d'état de ses frais, dans les archives de la Commission Intermédiaire.

Si l'on suppose que les frais ont été les mêmes pour l'autre semestre de l'année, on trouverait pour les frais d'administration annuels des six Départements réunis une somme totale de 36.424 livres. Mais cette somme est certainement inférieure à la réalité, car nous nous rappelons les plaintes que suscita dans l'Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency la réduction des seules dépenses fixes au maximum de 6.000 livres. Or,

l'état retrouvé dans les archives de la Commission Intermédiaire porte à 3.153 livres le montant des frais pour un semestre. Si donc, on supposait que le second semestre devait présenter une même somme, on arriverait à un total de 6.306 livres pour les dépenses fixes et variables, ce qui est manifestement inférieur à la réalité.

Si l'on veut se rendre un compte très approximatif des frais d'administration pour chaque Département, nous croyons qu'on peut, suivant toute probabilité, évaluer ces frais ainsi qu'il suit :

8.500 livres pour le total des frais d'administration de chacun des Départements d'Orléans-Beaugency et de Chartres-Dourdan, dont environ 6.000 livres pour les dépenses fixes et 2.500 livres pour les dépenses variables.

7.000 à 7.500 livres pour les trois autres Départements : (Blois-Romorantin, Châteaudun-Vendôme et Montargis-Gien), comprenant deux Elections : dont 5.000 livres pour les dépenses fixes et 2.000 à 2.500 pour les dépenses variables.

Enfin 4.000 livres pour chacun des Départements de Pithiviers et de Clamecy ne contenant qu'une Election dont 2.500 pour les dépenses fixes et 1.500 pour les dépenses variables.

Si l'on admet que ces chiffres (qui ne sont évidemment qu'approximatifs) se rapprochent sensiblement de la vérité (ce qui est vraisemblable), le total des frais d'administration pour les sept Départements se serait élevé dans les environs de 46.000 à 47.000 livres, dont

environ 32.000 pour les dépenses fixes et 15.000 pour les dépenses variables.

§ 3

Frais d'administration de l'Assemblée Provinciale

Dans son Arrêté du 21 décembre 1787, l'Assemblée Provinciale avait évalué ainsi qu'il suit ses frais d'administration :

1° Honoraires du Secrétaire Provincial .... Livres	3.000
2° Honoraires des Procureurs Syndics Provinciaux (chacun 5.000 livres)	10.000
3° Indemnité à accorder aux membres de la Commission Intermédiaire non domiciliés à Orléans (chacun 1.500 liv.) (2 membres dans ce cas ? ?)	3.000
4° Appointements des Commis et employés dans les Bureaux de l'Assemblée Provinciale au total	10.000
5° Logement des Bureaux	1.800
6° Garçon de Bureau	400
7° Portier	600
8° Huissiers	360
9° Honoraires d'un « agent que l'Assemblée aura à Paris »	1.200
Total (1)	30.360 (2)

(1) L'Asesmblée Provinciale n'eut pas à louer de salle pour ses séances, les Officiers Municipaux de la ville d'Orléans ayant mis l'Hôtel-de-Ville à sa disposition. (V. Ass. Prov. Séance du 21 décembre 1787).

(2) Dans une note qui se trouve au dossier C (Archives

Quant aux dépenses variables, l'Assemblée Provinciale estimait qu'il était impossible de les évaluer à l'avance et se contentait de recommander à sa Commission Intermédiaire « la plus sévère économie sur les objets qu'elle ne peut pas déterminer précisément ».

A ces dépenses, il fallait ajouter, pour la première année, les frais « du premier établissement » de l'Assemblée. Dans sa séance du 22 décembre 1787, l'Assemblée Provinciale avait décidé de demander l'autorisation « que les logements des membres de l'Assemblée Provinciale n'habitant pas à Orléans » fussent « marqués à la craie », c'est-à-dire que les habitants ainsi désignés auraient dû loger gratuitement ces Députés comme il est d'usage de le faire pour les officiers de troupes de passage. Mais cette mesure avait paru un peu trop cavalière et, comme le disait le Procureur Syndic du Département d'Orléans et Beaugency, la ville où « des citoyens se réunissent pour le bonheur de la province » n'est pas « une ville conquise où des vainqueurs redoutés viennent donner des lois ». Aussi la Commission Intermédiaire demanda elle-même au Contrôleur général

d'Orléans) « l'état des frais de l'administration de la Haute-Guyenne » comprenait, comme dépenses fixes: 28.000 livres (dont 4.000 de traitement à chacun des Procureurs Syndics et 1.000 à chacun des 7 membres de la Commission Intermédiaire) et 7.000 de dépenses variables. Soit en tout 35.000 livres. Mais la Commission Intermédiaire de la Haute-Guyenne demandait que les honoraires des Procureurs Syndics soient augmentés de 2.000 livres pour chacun et ceux de chacun des 7 membres de la Commission Intermédiaire, de 1.000 livres. Ce qui aurait porté ce total à 49.000 livres.

l'autorisation de ne pas insérer cette délibération de l'Assemblée dans le Procès-Verbal. Elle y fut autorisée par le Contrôleur général qui décida que les frais de logement devaient être ajoutés aux autres frais d'administration et seraient, pour la session actuelle, acquittés sur les fonds libres de 1787 et exercices antérieurs. Ces frais de logement pour la session de novembre-décembre 1787 se montaient ensemble à 2.724 livres dont le Corps Municipal avait fait l'avance à l'Assemblée Provinciale.

Les frais d'administration évalués de la sorte par l'Assemblée Provinciale furent réduits, en apparence du moins, par le Contrôleur Général. Celui-ci écrivait, en effet, à la Commission Intermédiaire, le 1er juillet 1788, qu'il avait réduit les honoraires des Procureurs Syndics à 4.000 livres, et ceux des membres non domiciliés à 1.000 livres, mais « en dégageant lesdits honoraires de toute dépense à la charge desdits membres et Procureurs Syndics (1) ». Et comme la Commission Intermédiaire fixa comme maximum de ces dépenses pour frais de logement, 1.000 livres pour chacun des Procureurs Syndics, et 500 pour les membres non domiciliés de la Commission Intermédiaire, il est probable que, pratiquement, les honoraires des uns et des autres s'approchèrent sensiblement des 5.000 et des 1.500 livres qui leur avaient été accordées respectivement par l'Assemblée Provinciale dans ses évaluations.

D'ailleurs, même s'il y a eu une réduction réelle, elle

(1) Com. Int., 3 janvier 1789.

a été compensée par l'augmentation des frais de bureau, et, en effet, à la date du 30 décembre 1788, la Commission Intermédiaire portait la somme affectée à ces dépenses de 10.000 à 12.000 livres « vu l'augmentation du travail et d'écritures que la complication des affaires exige (1) ».

De sorte que les dépenses fixes de l'Assemblée Provinciale durent dans la pratique s'élever dans les environs du chiffre de 32.000 livres qu'elle avait fixé dans ses évaluations.

Quant aux dépenses variables de l'Assemblée Provinciale, nous n'avons pu les déterminer, sauf pour les frais d'impression (2) qui, d'après un état arrêté à la séance du 9 février 1790, se montaient, pour les années 1788 et 1789 réunies, à la somme de 11.830 livres, soit une moyenne de près de 6.000 livres par an (3).

(1) Com. Int., 30 décembre 1788.

(2) La Commission Intermédiaire avait accepté la soumission d'un Sieur Couret de Villeneuve auquel elle avait délivré une « commission ou brevet d'imprimeur de l'Assemblée Provinciale », titre qu'il était seul autorisé à prendre et qui lui conférait « le privilège exclusif d'insérer dans son abonnement tout ce qui sera du ressort de l'Assemblée Provinciale » et ce, pour une durée de 18 années consécutives (V. Com. Int. Séance du 18 mars 1788).

(3) Com. Int., 9 février 1790.

§ 4

Montant général des frais de l'Administration Provinciale. — Fonds destinés à y faire face

Les fonds destinés à couvrir les frais d'administration étaient pris jusqu'à concurrence d'une somme de fixée par le Pouvoir central, sur les fonds libres de la Capitation et les fonds des Dépenses Variables. Ces fonds se montaient, pour 1789, savoir : les fonds libres de la Capitation à la somme de 76.414 livres, et le fonds des Dépenses Variables à celle de 77.558 livres, soit ensemble la somme de 153.972 livres (1). La fraction destinée à faire face en 1788 aux frais d'administration, tant de l'Assemblée Provinciale que des Assemblées de Département, était fixée à la somme de 85.970 livres, « à laquelle Sa Majesté a réduit les frais d'administration (2) ».

Cette somme montre que, dans la pratique, le montant des frais d'administration s'élevait aux environs des chiffres que nous avons cités plus haut, puisque si on ajoute aux 46.000 livres, montant des frais des Départements, les 32.000 livres auxquelles s'élevaient les frais de l'Assemblée Provinciale, on obtient un total de 76.000 livres. Si on y ajoute les frais d'impression, mon-

(1) Com. Int., 20 mars 1789.

(2) Com. Int., 25 août 1788. L'Assemblée Provinciale avait évalué par aperçu le montant général des frais d'administration pour toute la Province à 120.000 livres.

tant annuellement à 6.000 livres et les dépenses imprévues, on arrive à un total qui devait sensiblement se rapprocher du chiffre de 86.000 livres (1).

Aux frais d'administration de l'Assemblée Provinciale et des Assemblées de Département, il faut ajouter ceux des Assemblées Municipales. Les frais d'administration Municipale ne sont pas acquittés sur les fonds libres de la Capitation et sur ceux des Dépenses Variables. En effet, toutes les dépenses relatives aux « différentes fournitures, frais d'écriture et port de lettres (2) », ainsi que les traitements des Syndics et des Greffiers, sont imposées sur les Communautés comme charges locales (3). Arrêtées par l'Assemblée Municipale assistée des adjoints nommés pour la répartition de la taille, et approuvées dans la forme que nous avons vu ci-dessus, elles sont imposées sur les Communautés « par forme de rejet et au marc la livre de la taille (4) ».

(1) Aux frais d'administration de ces Assemblées s'ajoutaient certains frais de l'administration de l'Intendant, comme « les frais des états de population » et les frais d'impression de l'intendance (3.098 livres en 1788). Mais la Commission Intermédiaire protesta contre l'imputation de ces frais sur les fonds libres, arguant que c'était là un « double emploi », car « la réduction faite par le conseil (à 85.970 livres au lieu de 120.000 livres suivant l'évaluation de l'Assemblée Provinciale) sur les fonds libres disponibles de 1788 comprend tous les frais relatifs à l'administration de M. l'Intendant ». La Commission Intermédiaire, en conséquence, ne consentit à imputer ces frais sur les fonds libres qu'en vertu « d'un ordre exprès du Conseil » (Com. Int., 15 avril 1789).

(2) Com. Int., 3 septembre 1788.

(3) Com. Int., 3 septembre 1788.

(4) Com. Int., 3 septembre 1788.

Quant à évaluer le montant de ces frais d'administration des Municipalités, cela nous a été impossible, aussi bien pour les dépenses fixes que pour les dépenses variables ; nous savons seulement que l'Assemblée de Blois et Romorantin évaluait le montant total des traitements à allouer aux Greffiers des Municipalités du Département entre 9 et 10.000 livres (2). Si cette évaluation est exacte, le total des frais d'administration des Municipalités devait s'élever pour l'ensemble de la Généralité à une somme assez considérable.

(1) Ass. de Dép. de Blois et Romorantin. Séance du 16 octobre 1787.

ARTICLE VII

Dépenses diverses faites dans un but de bienfaisance. — Procès intentés par les Communautés pour la défense de leurs droits et intérêts.

Il nous reste à étudier à la fin de ce chapitre un certain nombre de dépenses faites dans des buts de bienfaisance et qui, toutes, étaient imputées sur les fonds libres de la Capitation.

§ 1.

DÉPENSES IMPUTÉES SUR LES FONDS LIBRES DE LA CAPITATION

Ces dépenses se montaient ensemble à la somme de 13.216 livres, dont 8.640 livres imputées sur les fonds libres proprement dits (Dépenses annuelles et fixes), et 4.576 livres imputées sur le fonds des Dépenses variables (Dépenses annuelles et variables) (1).

(1) V. Chapitre II. Article 3°.

Les dépenses annuelles et fixes étaient les suivantes :

1. Traitement de la Commission établie pour la défense des droits et intérêts des Communautés .... Livres	1.800
2. Service de la louveterie	1.040
3. Subvention à l'Académie des Sciences, Arts et Belles-Lettres d'Orléans	400
4. Subvention à l'Ecole Royale et gratuite de dessin	600
5. Secours annuel à l'hôpital général d'Orléans.	4.000
6. Traitement du Médecin en chef des épidémies	800
Total	8.640

Les dépenses annuelles et variables étaient :

1. Gratifications aux destructeurs de loups. Livr.	1.347
2. Secours accordé à la Noblesse indigente (1).	1.445
3. Cours gratuit sur l'art des accouchements tenu deux fois par an à Orléans	1.219
4. Pension payée à l'école vétérinaire pour un élève vétérinaire	565
Total	4.576

(1) L'Assemblée Provinciale avait décidé que « pour renfermer dans le secret ces distributions utiles », le Président de l'Assemblée, Duc de Luxembourg, serait prié de s'en charger, « de sorte que les personnes nobles qui se trouveraient dans le besoin ne seraient tenues de s'adresser qu'à lui seul ». (V. Ass. Prov. Arrêt du 22 décembre 1787). Cette proposition avait été acceptée par le Duc de Luxembourg,

Il y avait encore parmi les dépenses variables les gratifications annuellement accordées aux Greffiers des subdélégations à raison du travail de la population. Mais cette dépense qui se montait à 804 livres ne faisait plus partie du budget de l'Assemblée Provinciale et avait été compris dans les frais d'administration de l'Intendance (1).

Une autre dépense était également imputée sur les fonds libres (Dépenses Variables), c'était la dépense relative aux gratifications annuellement accordées aux Gardes-Haras et Gardes-Etalons. Mais cette dépense qui se montait à 6.000 livres avait été, en fait, retranchée du budget de l'Assemblée Provinciale, et ce n'est que le 5 juin 1790 que le Contrôleur Général lui transmit les réclamations de ces gardes pour les gratifirations qui auraient dû leur être accordées sur l'exercice de 1788. La Commission Intermédiaire se contenta d'ailleurs à ce sujet d'arrêter « qu'il serait demandé des éclaircissements au ministre (2) », et il est très probable que les Gardes ne touchèrent jamais ces gratifications sur les fonds de 1788 et 1789, d'ailleurs épuisés à cette époque.

Donc, en fait, le total de ces deux catégories de dé-

mais dans la suite, se trouvant absent de la Généralité, il oublia de faire cette distribution et la Commission dut lui envoyer quelques « lettres pressantes » lui signalant les besoins urgents et les réclamations des personnes qui demandaient des allocations sur ce secours.

(1) Toutefois ces dépenses furent en fait supportées par la Province jusqu'à concurrence de 3.000 livres et c'est pourquoi nous les avons portées dans notre tableau des dépense. (V. chap. II. Art. 3.)

(2) Com. Int., 5 juin 1790.

penses : Dépenses fixes et Dépenses variables, se monta, sous l'administration de l'Assemblée Provinciale, à la somme totale d'environ 13.216 livres. Elles étaient payées, d'après l'autorisation du Pouvoir central, sur les mandats délivrés par la Commission Intermédiaire Provinciale, et imputées, comme nous l'avons déjà dit, sur les fonds libres de la Capitation.

§ 2.

Procès intentés par les Communautés pour la défense de leurs droits et intérêts

Nous avons vu que, parmi les dépenses que nous venons d'examiner, il en est une qui était affectée au traitement d'une « Commission d'Avocats établie pour la défense des droits et intérêts des Communautés ».

C'était l'Assemblée Provinciale qui était chargée de composer cette Commission, en nommant, dans la ville « où était la résidence de M. l'Intendant », un conseil de 3 avocats « au plus ». Ces avocats étaient nommés pour deux années, mais pouvaient être choisis de nouveau à l'expiration de leurs fonctions, « sur le compte qui serait rendu par la Commission Intermédiaire de leur exactitude et de l'utilité de leur travail pour les Communautés de la Province (1) ».

Voici quelle était le Rôle de cette commission :

Quand une Communauté voulait intenter un procès,

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale.

elle envoyait tout d'abord les pièces et les mémoires relatifs à son affaire à la Commission Intermédiaire qui faisait examiner le dossier par le Conseil d'avocats. Le dossier auquel était jointe la consultation écrite de ces avocats était ensuite renvoyé par la Commission Intermédiaire aux Communautés qui pouvaient alors « présenter leur requête à M. l'Intendant, pour obtenir de lui, s'il le jugeait convenable, la permission de plaider (1) ».

De cete façon, ajoutait l'Instruction, « les Communautés seront dispensées de se procurer la consultation d'aucun autre avocat ».

(1) Instruction du Roi à l'Assemblée Provinciale. (2e Partie. Art. I.)

CHAPITRE IV

BIEN PUBLIC, COMMERCE ET AGRICULTURE
MESURES DE POLICE

§ 1

Agriculture

A la séance du 7 décembre 1787, le Commissaire du Roi vint (« en personne », dit le Procès-Verbal) donner, à l'Assemblée Provinciale, communication d'une « Instruction relative à l'Agriculture et au Bien public (1) ».

Après avoir signalé les deux grands bienfaits que le Roi venait d'octroyer à l'agriculture : l'abolition de la corvée et la libre exportation des grains, l'Instruction indiquait les principaux moyens qui lui permettraient de relever l'Agriculture de la Généralité confiée à ses soins. L'Instruction recommandait, entre autres, d'augmenter la quantité des engrais et, dans ce but, d'encourager la culture des prairies artificielles qui permettaient d'accroître le nombre des bestiaux ; elle indiquait l'achat de béliers et de taureaux pour l'amélioration du bétail, l'emploi des meules pour économiser les granges ; elle montrait la nécessité du « semage des blés à plat et non en planches », ce qui permettait « d'employer la faux

(1) V. Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787.

comme en Flandre, dans une partie de la Picardie, en Suisse ; enfin, après avoir déclaré qu'il fallait à tout prix encourager la culture du chanvre ou du lin « pour laquelle la France était en train de se faire supplanter par l'étranger », elle recommandait à l'Assemblée Provinciale de faire donner, par les hommes compétents, des conseils aux cultivateurs et de vulgariser dans le peuple des exemplaires de mémoires que le Roi faisait déposer au greffe de l'Assemblée et qui indiquaient les soins à donner aux noyés, aux asphyxiés, aux enfants « qui paraissent morts en naissant » et aux personnes qui sont mordues par des animaux enragés (1).

D'ailleurs, l'Assemblée Provinciale n'avait pas attendu que le Roi attire son attention de ce côté, et elle avait, dans une séance antérieure, chargé la Commission de « l'Agriculture, du Commerce et du Bien public » de lui présenter un rapport tant sur l'état actuel de l'agriculture que sur les améliorations à y apporter. Ce rapport, dont l'auteur est le célèbre chimiste Lavoisier, fut déposé à l'Assemblée, en cette même séance du 7 décembre 1787.

Ce rapport, qui est très bien fait, commence par comparer l'état de l'agriculture en France et celui de l'agriculture en Angleterre, et il se demande à quoi tient la supériorité de l'agriculture anglaise et comment il se fait qu'on a pu, par « des calculs très ingénieux », établir que, « tandis qu'en Angleterre, chaque mille carré

(1) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. (Instruction relative à l'agriculture et au Bien public).

produit 48.000 livres, une même superficie ne produit en France que 18.000 livres » (1).

Lavoisier voit trois causes à cet état d'infériorité de l'agriculture française à l'égard de l'agriculture anglaise:

La première tient à ce que, dans la majeure partie de l'Angleterre, les jachères sont en pleine valeur, tandis qu'elles ne le sont que dans une très petite portion des Provinces de France.

La seconde tient à l'établissement de la taille, « cette imposition qui varie du double au simple, d'une Province, d'une Election à une autre et qui croît dans une proportion quelquefois plus forte que les facultés des contribuables ». La taille « est incompatible avec une agriculture florissante parce qu'elle est une prime en raison inverse, une véritable prime de découragement ». Aussi, c'est « l'effroi causé par la taille qui a concentré dans les villes tous les talents et tous les capitaux ».

Enfin, la troisième cause de l'infériorité de l'agriculture française, c'est qu'elle manque d'engrais et de bestiaux, et cette pénurie en engrais et en bestiaux provient du manque de capitaux qui, lui-même, est en partie causé par la mauvaise organisation des domaines de culture, en France.

Lavoisier distingue, en agriculture, trois sortes d'avances :

1° « Les avances foncières », qui sont, dit-il, « une charge de la propriété et qui, en quelque sorte, en cons-

(1) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. Rapport du Bureau du Bien Public, du Commerce et de l'Agriculture (1re partie: Agriculture).

tituent la valeur » (par exemple : la construction des bâtiments et l'établissement de la ferme).

2° « Les avances primitives » telles que « achats de bestiaux, ustensiles de labourage, équipages, etc... » et qui sont à la charge du fermier.

3° Enfin « les avances annuelles ».

En France, d'après Lavoisier, les avances foncières sont beaucoup trop considérables, tandis qu'en Angleterre, « une ferme ne consiste qu'en une maison d'habitation pour le fermier, en une écurie pour ses chevaux et en un grand hangar ». On ne trouve, le plus souvent, en Angleterre, ni granges pour serrer les récoltes, ni greniers pour les fourrages, ni étables, ni bergeries. « Les récoltes sont entassées en meules autour de l'habitation ; les moutons paissent toute l'année à l'air et n'en sont que plus sains et plus robustes. » En France, au contraire, la quantité de bâtiments qui constitue un corps de ferme est telle, que « le prix du bail équivaut à peine à l'intérêt des avances qui ont été faites pour le bâtir ; l'entretien seul et la reconstruction d'une aussi grande quantité de bâtiments forment une dépense qui, jointe à l'impôt, absorbe la plus grande partie du revenu du propriétaire. »

Par contre, les avances primitives sont tout à fait insuffisantes : « Il est rare qu'en France, un fermier qui fait valoir une ferme de 3 charrues ou de 300 arpents, y emploie un capital de 10 à 12.000 livres, c'est 36 à 40 livres par arpent. En Angleterre, on évalue à 5 livres sterling le capital nécessaire pour bien faire valoir un acre de terre, mesure plus petite que la plupart de nos

arpents, et au moins à 3 livres sterling, les avances nécessaires pour le faire valoir médiocrement. Les capitaux employés à la culture des terres sont donc, à surface égale, au moins doubles et souvent triples, en Angleterre, de ce qu'ils sont en France. »

Et c'est surtout la différence du nombre des bestiaux dans les deux cultures qui constitue celle du montant des « avances primitives ». L'agriculture de la plus grande partie des Provinces de France, « telles que la Beauce », par exemple, peut être considérée « comme une grande fabrique de blé ». Les bestiaux ne sont que « des instruments employés pour cultiver et pour fumer et le bénéfice qu'ils produisent n'est qu'un léger accessoire. » En Angleterre, au contraire, on cultive pour élever et nourrir des bestiaux et tirer bénéfice de leur vente. Il résulte du système anglais :

1° Plus d'engrais et, par suite, une plus grande fertilité des terres.

2° La viande, à meilleur marché pour les habitants des villes, « devenue même accessible pour ceux des campagnes ».

3° Les manufactures alimentées par une plus grande abondance de productions nationales (spécialement celles qui servent aux filatures, tanneries, etc.).

L'inconvénient du système anglais, c'est que, pour l'établir, il faut des capitaux, il faut des avances « que les cultivateurs des campagnes sont hors d'état de faire » d'autant que « ceux qui ont quelques économies se hâtent de retirer leurs enfants d'un état que l'opinion d'un petit nombre de personnes instruites honorent, mais que nos

institutions avilissent ». Or, ces capitaux sont d'autant plus nécessaires, qu'avant d'acheter des bestiaux, il faut avoir des prairies pour les nourrir. De plus, « des fourrages et des bestiaux ne font point encore de fumier, il faut y joindre des pailles et ce n'est que très lentement qu'on peut en augmenter la quantité. En effet, pour augmenter les pailles, il faut augmenter les engrais; pour augmenter les engrais, il faut avoir des pailles et l'on conçoit que ce n'est que graduellement que l'on peut remplir ce double but ».

Que devait donc faire à ce sujet l'Assemblée Provinciale ? D'après Lavoisier, elle doit d'abord se pénétrer de ce principe que « l'Administration, dans tout ce qui touche aux intérêts particuliers et domestiques, ne doit ni conduire, ni diriger ; elle doit se contenter d'instruire et de protéger ». L'Assemblée devra donc se borner à donner des encouragements, répandre des instructions utiles, faire des distributions gratuites de graines, peut-être ouvrir des écoles rurales, ou encore préparer des dépôts de grains et de semences qui, dans les moments de disette ou de misère, seront vendus à vil prix.

Enfin, l'Assemblée Provinciale devra, tout spécialement, porter son attention sur la Sologne, « la partie la moins fertile et peut-être la plus pauvre de la Généralité » et où la plupart des terres sont « en vaine pâture où l'on emblave de loin en loin ». Il faudra y répandre l'emploi de la marne « qui y a été employée avec succès pour améliorer les terres » ; y encourager l'élevage des moutons, car « la laine de Sologne est belle en comparaison de celle de la Beauce et d'une par-

tie de l'intérieur de la France et sa valeur est presque double » (1) ; donner des conseils pour la culture des terres et pour l'élevage des bestiaux, démontrer, par exemple, que contrairement à l'opinion courante, « loin de fermer, comme on le fait, les bergeries et les étables, il faut y établir un courant d'air, éviter qu'il ne s'y établisse une trop grande chaleur et nettoyer assez souvent les étables et les bergeries pour que le fumier n'ait pas le temps de s'y trop chauffer par le progrès de la fermentation (2). Les bêtes à laine ne craignent que les pluies longtemps continuées. Le froid n'est jamais à redouter pour elles. »

Enfin, pour remédier à l'insalubrité du climat, le meilleur moyen serait de créer un canal qui assainirait le pays en provoquant l'écoulement des eaux, et qui, en même temps, donnerait un débouché et « en augmentant la valeur des bois, favoriserait les plantations aux-

(1) D'ailleurs il y avait alors à Romorantin une fabrique de draps employant 3 à 4.000 personnes et fournissant principalement les troupes.

(2) Un mémoire présenté par un membre de l'Assemblée de Département de Montargis et Gien, nommé Billard, signale également que les « bêtes sont mal soignées, les litières trop épargnées et les fumiers trop rarement enlevés » (d'après lui, les fumiers n'étaient ordinairement enlevés que deux ou trois fois par an) ; tout cela, ajoute-t-il, « influe nécessairement sur la santé des bêtes et surtout sur la laine qui se salit et s'épaissit en se chargeant des vapeurs qui s'élèvent de ces fumiers continuellement échauffés » d'autant plus que « les étables sont closes par des murs qui n'ont aucun jour et ont des planchers extrêmement bas. »

quelles la Sologne est propre, surtout celle du pin » (1).

Cette infériorité de l'agriculture et de l'élevage français, signalés dans ce rapport de Lavoisier, est d'ailleurs confirmée par les autres mémoires et rapports que nous avons retrouvés sur cette question. Presque tous également signalent que les causes de cette infériorité tiennent principalement au manque de capitaux et à la routine des cultivateurs. De plus, ajoute un mémoire sur l'agriculture présenté par un membre de l'Assemblée de Département de Montargis et Gien, les propriétaires qui font valoir eux-mêmes n'y connaissent rien, et, bien qu'ils aient quelques capitaux à leur disposition, de peur de se tromper, ils n'osent cultiver autrement que leurs fermiers, de sorte que « les propriétaires, qui emploient les vrais moyens propres à parvenir à un heureux état d'économie et d'administration rurales, sont infiniment rares ». Quant à « l'homme de la campagne », abandonné à sa routine, il « voit tout et n'observe rien et la certitude de ne pas gagner de quoi sortir, au bout d'un bail, plus riche qu'il n'est entré, le rend indifférent à un gain auquel il croit à peine avoir part ».

L'état de l'agriculture à cette époque est encore éclairé par les nombreux mémoires envoyés par un M. de Saint-Pol de Reuilly, mémoires qui présentent un certain intérêt, car leur auteur n'est pas un théoricien, mais un

(1) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. Rapport du Buréau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture (1re partie: Agriculture).

propriétaire rural qui, pendant 22 ans, a fait valoir par lui-même « jusqu'à 5 charrues » et 840 arpents (1).

Ces mémoires donnent un curieux exemple de la routine des cultivateurs à cette époque. Les blés étaient alors fort sujets à une maladie qu'on appelait « la carie ou le noire (ou noir ?) des blés », signalée d'ailleurs dans le rapport de Lavoisier et qui faisait perdre jusqu'au cinquième des récoltes. Au lieu d'essayer de lutter contre cette maladie, la plupart des fermiers avaient tout simplement abandonné la culture des blés, bien qu'elle fût plus productive. Or, le moyen d'éviter cette maladie était assez facile, puisque M. le Saint-Pol, dans l'espace de 22 ans, semait, tous les ans, au moins le tiers de ses terres en froment et, malgré cela, il n'avait jamais encore eu de blé carié, et pour arriver à ce résultat, le moyen employé par M. de Saint-Pol est simple : « ne

(1) On trouvera les lettres et mémoires adressés par M. de Saint-Pol de Reuilly à l'Assemblée Provinciale, à Orléans, dans les archives départementales du Loiret sous la Cote C. 891.

Ce M. de Saint-Pol envoya de la sorte une volumineuse correspondance sur les sujets les plus divers et nous n'en analysons ici qu'une très faible partie.

C'est « l'amour du bien public », règle constante de sa conduite, qui l'a poussé à rendre compte « dans un style de laboureur » de ses expériences personnelles.

Nous ne savons pas si ce M. de Saint-Pol est le même que le de Saint-Pol de la Briche qui faisait partie de l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. Nous avons cru déchiffrer dans la signature de l'auteur de ces mémoires le nom de Saint-Pol de Reuilly, mais la signature est trop peu lisible pour que nous puissions être affirmatifs à cet égard.

pas semer de blé carié, nettoyer le blé de toutes graines, étendre de la chaux dans de l'eau, en mêler une partie dans une plus grande quantité d'eau dans un cuvier ; y jeter la semence, la remuer et écumer, la laisser égoutter au-dessus d'un cuvier dans un panier, la mettre en tas et la remuer tous les vingt-quatre heures ; une mine de chaux suffit pour 60 mines de blé. »

D'ailleurs, les résultats de la routine et du manque de capitaux des fermiers sont palpables et M. de Saint-Pol peut les traduire en chiffres, puisqu'il a tantôt fait valoir lui-même ses terres, tantôt donné à ferme certaines d'entre elles.

D'abord, les différences de résultat provenant de la manière de faire les labours :

« Mes fermiers, dit-il, labourent, comme en Sologne, avec la charrue à deux oreilles et forment de petits billons tant plein que vide : les récoltes ne viennent que dans une moitié du terrain et ils ne peuvent semer que du seigle.

« Je fais deux labours au vespoire (1) ; je refonds ce labour avec la même charrue, laissant cinq voies pour base du billon : je herse et sème. Une charrue à deux oreilles passant dans la voie refondue couvre la semence. » Résultat : « Sur 200 arpents en blé, j'en récolte 160. Sur pareille quantité, mes fermiers en récoltent 100. Comme ma terre est labourée plus profond et que les billons, étant plus larges, conservent mieux leur

(1) Probablement une charrue plus forte et labourant plus profondément.

humidité et craignent peu les gelées, je sème du froment où mes fermiers ne semaient que du seigle ; or, je connais par expérience que lorsque le seigle produit 12 mines, le froment en produit 18 ; que lorsque le seigle se vend un écu, le froment se vend 5 livres. Je récolte donc 90 livres contre 36. »

De même, « mes fermiers labourent pour les avoines à la charrue à deux oreilles : il n'y a que la moitié de la terre qui produit. Je laboure au vespoire : toute la terre produit. »

En second lieu, la manière de faire la moisson :

« Mes fermiers coupent leurs blés à 18 et 20 pouces de haut... je coupe mes blés à 10 pouces. » Résultat : plus de paille et, par suite, de fumier ; et aussi litière plus abondante pour les bestiaux.

« Ils laissent mouiller leur avoines sur les champs après la fauchaison; je l'enlève aussitôt, le buvage (fourrage ?) en est plus appétissant et plus nourrissant. »

Le résultat de ces deux méthodes de culture est le suivant :

« Le produit commun de mes fermiers à moitié pendant 14 années, de 1746 à 1759, a été de 12 mines de seigle et 10 mines ½ d'avoine par arpent : les bonnes gens ne croyaient pas pouvoir hasarder du froment dans leurs terres. Sur 840 arpents, ils ne cultivaient qu'environ 400 arpents, n'ensemençaient en avoine que le 1/4 de leurs solles. Le surplus des terres était en friches.

« J'ai défriché ce surplus, j'ai ensemencé, tous les ans, un tiers de mon terrain en froment et autant de terrain en avoine... Mon produit commun de 19 années

a été de 14 mines en seigle, 18 en froment et 15 en avoine. »

Résultat :

I. « Pour les métayers », 130 arpents en seigle par an et environ 50 en avoine-seigle :

130 arpents à 12 mines font 1.560 mines qui, à 50 sols, donnent .... 3.960 liv.
50 arpents à 10 mines ½ font 525 mines qui, à 30 sols, donnent ..... 787 liv. 10 sols

Total .... 4.687 liv. 10 sols

II. « Pour le propriétaire », 280 arpents par solle dont, en froment : 90 arpents ; en seigle : 190 ; et en avoine : 280.

90 arpents à 18 mines font 1.620 mines qui, à 4 livres, donnent .... 6.480 livr.
190 arpents à 14 mines font 2.660 mines qui, à 2 livres 10 sols, donnent .... 6.650 liv.
Et 280 arpents à 15 mines font 4.200 mines qui, à 1 livre 10 sols, donnent .... 6.300 liv.

Total .... 19.430 liv.

« Voilà, Messieurs, ce que les propriétaires, seuls capables de faire les frais de culture, obtiennent de la terre... et ce que des métayers ne peuvent faire ni même continuer »... La plupart des fermiers « m'ont emporté mes revenus et mes avances. Avec des pauvres, on ne

peut faire que de pauvre besogne et tous les fermiers de ce pays sont pauvres (1). »

Et peut-il en être autrement avec tous les impôts dont ils sont accablés ?

Voici un exemple :

Les récoltes en blés et « menus grains » sont ordinairement, dans le pays de 60 gerbes à l'arpent (2), « la dîme prélève 2 gerbes de 44 pouces de tour qui équivalent à 4 gerbes ordinaires, ce qui donne comme produit total et commun : 64 gerbes à l'arpent et, pour la dîme 1/16. »

« ...La dîme qui prélève 1/16 sur le produit total peut être évaluée 1/4 du produit net.

« Les impôts directs et indirects prélèvent sur ce même produit net environ 2/3.

« Donc, 12 de produit net sont réduites à 9 par la dîme qui prélève 3 et 9 sont réduits à 3 par les impôts qui prélèvent 6. »

C'est donc avec 3 de revenus restant de 12 de produit net « que le propriétaire doit entretenir les bâtiments, supporter les pertes ; élever, nourrir et établir sa famille, etc... Quelle providence, s'il en vient à bout ! Une terre de 3 ou de 2.000 livres de rente donne de vrai produit net : 12.000 livres sur lequel elle paye 9.000 livres. Son revenu est donc réduit au 1/4 de ce qu'il est réellement (3). »

(1) Lettres et Mémoires de M. de Saint-Pol. (Archives du Loiret: Cote C. 891.)

(2) La dîme payée.

(3) Tous ces chiffres sont extraits tels que du mémoire et

Au contraire, « le sort d'un rentier est le meilleur possible : une terre de 12.000 livres de vrai produit net est réduite à 3.000 au plus. Elle s'achète 60.000 livres, non compris les frais et droits ; elle est chargée des réparations, non-valeurs et vingtièmes. Une rente dont le fonds est 60.000 livres produit 3.000 livres sans soins ni risques. »

Voilà pour la « culture des grains ». Quant à la culture de la vigne, les chiffres ne sont pas moins significatifs :

« Les richesses produites par les vignobles sont bien plus considérables que celles produites par les terres en labour. La vigne occupe des terrains médiocres qui ne produisent que du seigle... Un arpent ensemencé en seigle produit, tous les 3 ans, 6 quintaux de seigle qui, à 5 livres le quintal, donnent 30 livres, et 6 quintaux en avoines qui, à 4 livres le quintal, donnent 24 livres. Ces deux produits joints font 54 livres pour les trois années; et, par année, 18 livres par arpent.

« La vigne, dans le canton que j'habite... produit, année commune, 4 poinçons en rouges ou 6 en blanc, qui donnent le même produit en argent, le vin rouge se vendant 60 livres le tonneau lorsque le blanc se vend 40 livres ; donc 4 poinçons à 30 livres ou 6 à 20 livres donnent également 120 livres par arpent (le tonneau

nous ne les avons pas contrôlés; mais s'ils sont exacts, on comprend que Lavoisier pouvait dire, à juste titre, à l'Assemblée Provinciale, que les impôts constituaient à l'égard de l'agriculture « une prime en sens inverse », une véritable « prime de découragement ».

contient 2 poinçons et 480 pintes de Paris). » «... La comparaison pour la population est de 400 à 20. Celle pour la richesse est de 120 à 18 livres. Sur deux milliers d'arpents, la population est, pour la différence, de 2 millions d'âme contre 100.000...

...« Un ménage composé du père, de la mère et de trois enfants vivent sur le produit des frais de culture de 5 arpents de vigne. Avant les droits qui absorbent le produit presque entier, un bourgeois et sa famille vivaient donc sur le produit de ces 5 arpents de vignes, frais et impôts prélevés. Il faut à un pareil ménage au moins 100 arpents de terre en labour (l'arpent de 100 perches et la perche de 20 pieds). Donc, 20 ménages de vignerons contre un de laboureur. »

Telle était la situation du vignoble sous le « régime de la liberté » ; il faut le comparer maintenant avec celle que lui a créée le « régime des aydes ».

Avant l'établissement au taux actuel des droits d'aides, le prix du vin, pour Paris, par exemple, était « celui du vin consommé sur les lieux et dans les Provinces ». Aujourd'hui, ce prix est augmenté des droits d'aydes qui font que « le vin vendu dans le cellier 30 livres ne peut être vendu à Paris moins de 105 livres le poinçon en gros et au détail 10 sous la bouteille. »

...« Peut-on croire qu'à ce prix l'artisan, le petit bourgeois même puissent boire du vin ?... Le manœuvre qui, dans la saison du travail, gagne 20, 25 ou 30 sous par jour, qui est forcé de ménager pour la saison morte, qui a femme et enfants, qui soutient la population, ne peut à 10 sous boire du vin et est privé d'une denrée sa-

lubre et de première nécessité après le pain. » Bien mieux, « ces mêmes gens de l'Orléanais, où ces vins se recueillent, les paient, au cabaret, 8 à 10 sous. » Aussi, « les aydes multiplient les célibataires et le libertinage. La nature ne veut pas perdre ses droits et a ses besoins : un garçon ne ménage rien sur ses salaires. Il couche sur la paille, va presque nu, mange et boit et paye ses plaisirs. Un homme a sa famille à nourrir et habiller et meubler : il mange son pain sec et boit de l'eau. Cette comparaison, aisée à suivre, détermine les célibataires des deux sexes. »

Telle est la situation créée au consommateur par les droits d'aides ; celle du vigneron n'est pas meilleure et il est impossible à ce dernier de vendre son vin à un prix inférieur.

Il doit en effet payer :

« Ses frais et pour son labour, par arpent. Liv.	36
Le fumier (200 hottées à 15 livres le cent)	30
Le charnier ou échalas	6
Quatre fûts à 6 livres la pièce	24
Frais de vendange (4 livres par poinçon)	16
Total .... Livres	112

« De 120 livres, produit total, ôtant 112 livres de frais, reste 8 livres de produit net sur lequel le vigneron taillable paie : de taille, 2 livres ; de capitation, 2 livres ; de Vingtièmes, 2 livres 4 sols : total : 6 livres 4 sols, non compris la corvée en argent. Prenons pour compte rond 6 livres d'impôt : reste 2 livres de revenu par arpent. Il est donc vrai qu'à 30 livres le poinçon, le cultivateur

n'a que ses salaires. Il ne peut donc pas donner son vin à un prix au-dessous de 30 livres le poinçon. »

Au contraire, « si les aydes étaient supprimés... on peut croire que le vendeur et le consommateur partageraient entre eux le montant des aides » et supposer que, par suite, « le prix du vin augmenterait et serait 50 livres le poinçon au lieu de 30 livres. » Dans ce cas, « le vin se vendrait en gros, rendu à Paris, 66 livres au lieu de 105 livres et au débit, 6 sous au lieu de 10 sous. »

Quant au vigneron, sur un produit total de 4 poinçons à 50 livres	Livres	200
Il aurait à déduire ses frais de culture (les mêmes), soit		112
Produit net	Livres	88

dont l'impôt (6 livres) ôté, il lui resterait « 82 livres de revenu » (1).

On voit par ces différents mémoires et rapports que les différentes branches de l'agriculture étaient dans une situation peu brillante, tenant tant à la routine des cultivateurs et à leur manque de capitaux qu'aux impôts dont ils étaient accablés. L'Assemblée Provinciale ne pouvait guère songer à améliorer d'une manière très rapide et très efficace, cet état de choses, car, d'une part, elle n'était pas maîtresse de réduire le chiffre des impôts et, d'autre part, comme le disait Lavoisier, l'éducation des cultivateurs et l'accroissement de leurs capi-

(1) Lettres et Mémoires de M. de Saint-Pol. (Archives du Loiret: Cote. C. 891).

taux ne pouvaient se faire qu'avec le temps et avec un temps relativement long. L'Assemblée Provinciale fit toutefois ce qui était en son pouvoir et, sur les conclusions du rapport de Lavoisier, elle décida de répandre dans le peuple des instructions et des mémoires utiles, entre autres, « une instruction sommaire sur la Carie des blés » et un ouvrage sur les bergeries ; de faire réunir par la Commission Intermédiaire et les Bureaux Intermédiaires tous les renseignements utiles sur l'agriculture dans les différentes régions de la Généralité (1 et 2).

Au sujet de l'élevage des moutons, elle décidait de demander aux Bureaux Intermédiaires de lui envoyer des échantillons des laines produites par les moutons de leur région et elle chargeait la Commission Intermédiaire « de recevoir les soumissions qui seraient faites entre ses mains par des personnes solvables, pour des

(1) V. Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787.

(2) Le Directeur Général demanda, d'ailleurs, de son côté, aux Bureaux Intermédiaires de lui envoyer des états de comparaison des récoltes de 1788 et 1789. Mais, nous n'avons retrouvé que l'état dressé par le Bureau Intermédiaire de Châteaudun-Vendôme (12 avril 1790). Ce mémoire constate « que la position du Département est infiniment plus avantageuse » que l'année précédente. La récolte de 1789 suffira aux besoins du Département qui n'aura pas comme l'année précédente, « à redouter les horreurs de la disette », car le Bureau Intermédiaire ne pense pas que « les fruits de la récolte de 1789 soient épuisés avant le mois d'octobre ». Aussi « le prix de la denrée de première nécessité diminue insensiblement et il y a tout lieu de croire qu'il n'augmentera pas avant la moisson qui, selon les apparences, sera très précoce ». « Nos

béliers soit d'Espagne, soit de Roussillon, soit de Flandre ou même d'Angleterre (1). »

Au sujet de l'amélioration du bétail, elle priait son Président, le Duc de Luxembourg, « d'interposer ses bons offices pour obtenir du Roi un ou plusieurs taureaux de la race de ceux que Sa Majesté avait rassemblés dans la ferme de Rambouillet. »

Enfin, elle décidait, en principe, que des gratifications

campagnes, conclut le mémoire, présagent l'abondance et les richesses. Il serait bien à désirer que de si douces espérances calmâssent les esprits, rétablissent l'ordre et la paix. »

Il résulte de cet état que la production par arpent, était:

1° *Pour l'Election de Châteaudun:*

En 1788.	Blé, nombre de gerbes	72 à 118
	Poids du grain en livres	432 à 648
	Seigle et méteil, nombre de gerbes	72 à 116
	Poids du grain en livres	432 à 720
En 1789.	Blé, nombre de gerbes	84 à 120
	Poids du grain en livres	504 à 720
	Seigle et méteil, nombre de gerbes	84 à 120
	Poids du grain en livres	504 à 720

2° *Pour l'Election de Vendôme*, « la récolte a été un tiers moins considérable qu'elle ne l'est dans les années abondantes », on ne peut comparer les deux récoltes, les renseignements manquant pour les 48 Paroisses qui, en 1788, ont été ravagées par la grêle. L'effet de cette grêle a été de diminuer considérablement les semences dont partie a encore souffert du « froid excessif » de l'hiver de 1789. La récolte pour les 86 Paroisses de l'Election forment en 1789 une moyenne, pour le blé, de 100 gerbes et de 900 livres et pour le seigle et méteil, également de 100 gerbes et 900 livres, à l'arpent. (Nous ne savons si c'est l'arpent dont parlait M. de St-Pol et qui contenait 100 perches de 20 pieds chacune).

(1) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787.

et des encouragements seraient accordés « aux cultivateurs de la Sologne qui auraient amélioré les races des bêtes à laine du pays et qui auraient les plus beaux béliers », ainsi qu'à tous ceux « qui auraient établi des prairies artificielles. »

Dans un Arrêt postérieur, elle renvoyait à l'année suivante l'essai d'une « Caisse d'Assurance des Récoltes en faveur des Cultivateurs » dont le projet faisait le sujet d'un mémoire présenté par un de ses membres, le Président de Salaberry, et elle acceptait l'offre que lui faisait Lavoisier, de dresser une carte minéralogique de la Généralité, carte qui devait contenir, outre les différents minerais et matériaux de constructions contenus dans le sol, des renseignements sur la population, la culture et le commerce de chacune des Paroisses de la Généralité (1). Mais nous ne savons si ces différents projets furent mis à exécution, car, à part des encouragements donnés à des cultivateurs, des gratifications accordées aux élèves-vétérinaires qui se distinguaient par leur zèle dans les épizooties, les archives ne signalent aucune mesure importante prise par la Commission Intermédiaire au sujet de l'Agriculture.

§ 2

Commerce et Industrie

La seconde partie du rapport que Lavoisier avait à présenter au nom de la Commission de l'Agriculture,

(1) Ass. Provinciale. Séance du 10 décembre 1787.

du Commerce et du Bien public, avait trait à l'état du commerce et de l'industrie dans la Généralité d'Orléans.

Le préambule de ce rapport est à citer :

« Il serait à désirer, Messieurs, disait Lavoisier à l'Assemblée Provinciale, il serait à désirer que le Commerce pût se présenter à vous sain et vigoureux, au lieu de se montrer, comme il est, débile et exténué ; la vue en serait plus flatteuse et plus encourageante, mais dans la crainte de vous trop alarmer si nous offrons, pour ainsi dire, la personne, nous croyons ne devoir mettre sous vos yeux que le portrait. En peignant, on peut flatter sans faire tort à la ressemblance et cette illusion est peut-être nécessaire au commencement d'une administration qui a besoin de plus d'espérances que de craintes. Permettez-nous d'éclaircir le tableau ; assez d'ombres s'y répandront malgré nous (1). »

Lavoisier divise ensuite les différentes branches du commerce en trois catégories :

En premier lieu, le « *Commerce des Productions* ».

La « production » des vins « peut être regardée comme la principale » ; le commerce des bestiaux est « assez animé ». Le commerce des bois est à peu près improductif pour la Province, car « le bois abattu dans les Forêts d'Orléans et de Montargis, dans l'Election de Clamecy et dans beaucoup d'autres endroits, produit seul de grosses sommes que les propriétaires vont consommer dans la Capitale. Ils ne laissent circuler entre

(1) Rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture. (2e partie: Du Commerce). V. Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787).

les mains des salariés qui exploitent, qu'un faible numéraire dont ils subsistent difficilement. »

Le « miel du Gâtinais » est le « premier de France, après celui de Narbonne » ; sa cire est préférable à celle de Silésie ; son safran est plus estimé dans l'Inde que celui d'Espagne. Mais les ruches diminuent, les safranières s'épuisent et « en comparant les productions actuelles avec ce qu'elles étaient autrefois, on voit que le Commerce de productions, la source des principales richesses, se détériore et languit. »

En second lieu, le « *Commerce des Manufactures* ». Lavoisier en signale un grand nombre à Orléans, entre autres : les fabriques de bonnets pour la Turquie ; les toiles peintes à Olivet ; les couvertures de laines et de flanelles ; tannerie ; mégisserie ; chamoiserie ; parcheminerie ; corderies pour les sucres, la navigation et le roulage ; papeteries ; blanchisseries de cire ; vinaigreries ; et enfin, une « Filature, opérée par des machines ingénieuses, qui occupe utilement même les enfants, due à la bienfaisance de S. A. S. Monseigneur le Duc d'Orléans. »

Vendôme est renommé pour ses gants ; on y trouve aussi des tanneries et une papeterie.

On remarque dans l'Election de Châteaudun, des manufactures de serge, couvertures de laine et étamines blanches, des teintureries, une papeterie, une forge et une verrerie.

« On est réduit pour montrer quelque commerce à Beaugency de parler de bonneterie ; pour en montrer à

Blois de citer quelques tanneurs, mégissiers, fabricants de gants, couteliers et faiseurs de dés à coudre. »

« ... Les habitants du pays chartrain et de la Beauce, qui se glorifient de leurs moissons, disputent le chaume aux bestiaux pour faire cuire leurs aliments et couvrir leurs cabanes. Ils tricotent. »

L'Election de Pithiviers n'offre d'autre industrie que celle de la « boneterie à l'aiguille ».

Montargis « présente, à sa porte, une superbe manufacture de papiers ». Il s'en élève, tout auprès, une autre « qui réussit à faire des papiers de toutes sortes d'écorces, papiers précieux par cet avantage que, leurs couleurs étant inaltérables, ils sont plus propres que les autres aux tentures. » Dans le reste de l'Election, « le pillage de la forêt est l'occupation du peuple qui est nombreux et malheureux. »

Enfin, on peut citer, à Châteaurenard, des fabriques de draps et serges et, dans l'Election de Gien, « les Forges Royales de Cône, où se travaillent les plus grosses ancres. »

Dans la troisième et dernière catégorie, Lavoisier range ce qu'il appelle les *Commerces d'Industrie*, c'est-à-dire « tout commerce par lequel le négociant actif sait mettre à profit le local, les circonstances et les autres avantages que l'indolence et le défaut d'intelligence laisseraient perdre. »

Ainsi, d'après Lavoisier, c'est un commerce d'industrie que « le commerce de transit et d'entrepôt » fait par la ville d'Orléans, tant par eau que par terre.

« La Loire lui ouvrira bientôt (1) la communication des deux Mers. La Méditerranée lui fournit, par Marseille et par la voie du Rhône, toutes les denrées du Levant et de la Provence. L'Océan lui apporte les richesses de nos colonies des Indes et les Epiceries de Hollande. Les eaux-de-vie de l'Aunis, du Poitou et de la Touraine y abordent par la Vienne. Aussi se rassemblent à Orléans les productions de tous les pays, d'où, comme d'un magasin général, elles se répandent dans les Provinces intérieures du Royaume et principalement dans la Capitale. Une grande partie des laines de la Sologne et du Berry affluent à Orléans ainsi que celles d'Espagne, et c'est en cette ville que se font tous les achats pour les manufactures d'Abbeville, de Reims et de Sedan. On ne peut douter qu'Orléans ne doive beaucoup de ces avantages à sa position au centre du Royaume et où aboutissent des chemins multipliés et commodes qui facilitent les abords. Mais il faut avouer aussi que ces avantages s'agrandissent encore par l'infatigable activité et l'industrie des habitants qui ne négligent aucune branche de commerce, qui ont les yeux ouverts sur toutes, et qui n'épargnent ni soins, ni fatigues, pour l'augmenter et l'étendre (2). »

Après avoir donné ce tableau des différents com-

(1) Les Orléanais attendent encore aujourd'hui que ce « bien tôt » se réalise et que la Loire navigable « leur ouvre la com munication des deux Mers ».

(2) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. Rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture (IIe partie: du commerce).

merces que présentait la Généralité d'Orléans, Lavoisier continue son rapport en présentant les plaintes des commerçants au sujet « de plusieurs abus », dont les principaux venaient « de la détérioration des matières et des défauts de fabriques » ou prenaient « leur source dans des Règlements nuisibles ».

Le premier de ces abus que signale Lavoisier, c'est la « prime de 4 livres par quintal et un droit de transit accordés aux autres Raffineries du Royaume, dont le but est de leur donner une concurrence avantageuse sur celles d'Orléans ».

Un autre tort qu'éprouve le commerce, c'est la suppression de la Compagnie des « Marchands fréquentants » qui, au moyen d'un droit modique, veillaient « au balisage et au nettoyement de la Loire ».

La ville d'Orléans se plaint de ce que la Manufacture de toiles peintes établie à Olivet n'a pas, comme celle de Joui ou de Bourges, « le droit de marquer ses pièces sans qu'elles sortent de ses magasins. Les droits du Roi ne souffriraient en aucune façon de cette liberté. Les frais du fabricant seraient moins considérables et les marchandises mieux conditionnées. »

Les Couverturiers représentent qu'étant assujettis à porter leurs marchandises au bureau de la Marque, « qui ne s'ouvre que deux fois la semaine », non seulement ils manquent quelquefois l'occasion momentanée de vendre « parce que la marque n'a pas été appliquée », mais encore « qu'étant forcés, pour transporter leurs marchandises, de les exposer aux intempéries des saisons,

elles perdent la mollesse et la fraîcheur qui flattent la vue et déterminent la vente ».

Les parchemineries réclament contre les gros droits imposés sur leurs marchandises qui ne sont vendues que 18 ou 19 sous la livre « et payent 3 sous, 6 deniers, ce qui, ajouté à l'achat de la peau, ne leur laisse presque aucun gain ».

Les vins emmagasinés, non seulement à Orléans, « mais encore à trois lieues à la ronde » paient d'avance le droit qui ne devrait être payé qu'à la vente et à la consommation, « d'où il arrive que le marchand est gêné dans son approvisionnement, étant forcé, outre le prix du vin, de payer le droit avant que de vendre. »

L'élection de Beaugency se plaint de ce que « la tannerie, autrefois si florissante à Meung, s'est successivement appauvrie par les droits additionnels dont les cuirs ont été annuellement grevés ».

Enfin, à Vendôme, on exige des fabricants de gants qu'indépendamment de la marque qu'apposent les employés de la Régie, ils mettent la leur propre sur les peaux qu'ils emploient, « ce qui leur occasionne quelque fois la perte d'une peau de gant par peau de chevreau. »

«Toutes ces gênes dont on se plaint, conclut Lavoisier, nous n'osons nous flatter que l'Orléanais puisse obtenir le privilège d'en être affranchi, pendant que le reste du Royaume y resterait assujetti. Nous croyons donc qu'il est important qu'à cet égard, l'Assemblée exprime son vœu pour l'abonnement de tous les droits et émoluments fiscaux que ces gênes arrachent à l'industrie, vœu qui

sera sans doute secondé par d'autres Provinces également exercées (?), espérant que de ces efforts réunis auprès du gouvernement, il pourra résulter des Règlements favorables à la liberté et à l'accroissement du commerce (1). »

Le moyen préconisé par Lavoisier, de solliciter un abonnement des impositions pour supprimer les entraves et les vexations que le fisc faisait souffrir au commerce, était également celui que proposaient « les fabricants de cuir, tanneurs, hongroyeurs et mégissiers de l'Orléanais » qui demandaient à s'abonner pour le paiement du Droit sur les Cuirs, « moyennant une somme égale au produit actuel sans aucune remise et d'après les produits constatés par les registres de la régie (2). »

Ils se plaignaient moins du montant du droit que de la manière de le percevoir. Ils étaient, en effet, assujettis « à des visites domiciliaires, à des exercices de commis ». Les cuirs étaient soumis « à une marque de charge et à une marque de décharge » qui y étaient apposées par les employés de la Régie. Mais, sous l'influence de l'humidité ou de la sécheresse, le cuir se distendait ou se contractait ; par suite, la marque apposée se déformait, et, comme la contrefaçon était fréquente et sévèrement punie, il n'y avait pas un fabricant qui ne

(1) Rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture. (2e partie: du Commerce). Ass. Provinciale: séance du 7 décembre 1787.

(2) Deuxième rapport du Bureau de l'Agriculture, du Commerce et du Bien public. (Assemblée Provinciale. Séance du 18 décembre 1787).

pouvait être « poursuivi comme faussaire » sans être coupable. Il en est résulté « des procès multiples et beaucoup de dégoût pour ceux qui font honnêtement leur profession (1) ». Aussi, « les fabricants aisés ont dû s'empresser de quitter cette profession » et « la retraite des riches tanneurs a été le signal de la perte du commerce des cuirs », ceux auxquels ce commerce a été abandonné n'étant pas en état de faire des avances suffisantes. Aussi, ce commerce périclite de jour en jour, jusqu'à ce que, comme à Meung qui possédait jadis des tanneries importantes, il soit complètement anéanti. « Un abonnement du commerce des cuirs, conclut le rapport, est donc devenu d'une nécessité indispensable, surtout pour l'Orléanais où ce commerce est menacé d'un anéantissement plus prochain que dans aucune autre partie du Royaume (1). »

Cette résolution resta d'ailleurs, comme bien d'autres, lettre morte. Lavoisier avait été chargé de rédiger un autre rapport plus documenté ; ce rapport dut être déposé assez tard, puisqu'à plusieurs reprises la Commission Intermédiaire écrivit à Lavoisier pour lui réclamer le rapport promis. En fait, la Commission Intermédiaire dut, comme pour l'Agriculture, se borner à des encouragements plus ou moins platoniques ou à soutenir les réclamations des industriels, comme celles des directeurs de la manufacture de Romorantin qui vinrent

(1) Deuxième rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture. Ass. Provinciale: Séance du 18 décembre 1787.

lui exposer « le dommage irréparable qu'éprouverait cette manufacture si, comme elle en est menacée, elle ne fournissait plus de drap pour l'habillement des troupes du Roi. » On peut dire la même chose des Bureaux Intermédiaires et il n'y a guère à signaler à ce sujet, que l'essai (d'ailleurs non mis à exécution), que l'Assemblée de Département de Chartres et Dourdan avait décidé de tenter, pour reconstituer à Chartres une industrie donnant du travail aux indigents et dirigée par une association fonctionnant sous le contrôle du Bureau Intermédiaire (1).

(1) De même le Bureau Intermédiaire de Montargis et Gien avait décidé de soutenir une fabrique de faïence fondée à Châtillon-sur-Loire par un Sieur Le Canue, auquel s'était associé « un particulier aisé de la ville de Gien, le Sieur Devade, marchand de bois » qui lui avait fourni des fonds. Il y avait déjà 40 ans que l'on avait découvert « une propriété singulière de la terre de Châtillon pour la plus grande résistance au feu ». Mais tous les essais pour l'utiliser avaient été infructueux jusqu'au jour où le Sieur le Canue (ou le Canne) « parvint à composer sa faïence de sorte qu'il n'en est pas au monde qui supporte le feu avec aussi peu d'altération. A cette qualité, il a ajouté de lui donner les couleurs brunes et blanches aussi belles qu'on puisse le désirer ». Le Bureau Intermédiaire, pour se convaincre, fit fondre « 1 marc 4 onces d'argent et limaille » au feu poussé au salpêtre. « Le creuset a été retiré avec la matière fondue et il a été remarqué que le creuset n'avait absolument souffert aucune altération ». (V. Bureau Intermédiaire de Montargis et Gien. Séance du 26 août 1788).

§ 3.

« Bien public »

La troisième partie du rapport que Lavoisier était chargé de présenter à l'Assemblée Provinciale au nom du Bureau de l'Agriculture, du Commerce et du Bien blic, portait spécialement sur touf ce qui se rattache au « Bien public ».

Voici en quels termes Lavoisier s'adressait aux membres de l'Assemblée, au moment de passer à la question du Bien public.

« Plût à Dieu, Messieurs, ah ! plût à Dieu qu'il nous restât les moyens d'étendre fructueusement nos sollicitudes à l'humanité souffrante ! Permettez cette expression de sensibilité au Bureau que vous avez chargé de la fonction glorieuse, mais pénible, de chercher ce qui pourrait concourir au bien public.. Rien donc de ce qui l'intéresse ne nous est étranger. Aussi, dussions-nous toucher vos cœurs d'une compassion que l'impuissance rendra douloureuse, il nous sera permis de vous montrer des vieillards caducs, des convalescents encore débiles, des infortunés frappés d'épilepsie ou d'autres maux incurables, et repoussés par leurs proches ; des fous et des maniaques, échappés à des familles indigentes, errants, saisis dans nos campagnes et conduits dans les dépôts.

« Quand votre charité compatissante pourra-t-elle leur

ouvrir des asiles où le malheur ne soit pas confondu avec la fainéantise et quelquefois avec le crime (1) ? »

Les améliorations à faire au point de vue du Bien public sont, en effet, sans limites, et si le manque d'argent et de temps d'une part, la misère et les troubles politiques d'autre part, empêchèrent l'Assemblée Provinciale d'apporter des améliorations notables dans ce sens, elle fit du moins de son mieux pour répondre à l'appel que lui adressait Lavoisier et tenta de divers côtés des essais intéressants.

Elle essaya de réformer l'organisation des dépôts de mendicité ; d'améliorer le sort des enfants trouvés ; de diminuer la mortalité des enfants en bas-âge en développant le savoir professionnel des sages-femmes ; enfin elle prit certaines mesures pour venir au secours des infortunés, ébaucha même dans ce sens un projet de caisse de bienfaisance, et, d'une manière générale, elle s'occupa, soit par elle-même, soit par sa Commission Intermédiaire, de tout ce qui pouvait se rapporter non seulement au bonheur et au bien-être du peuple, mais encore à l'hygiène et à la salubrité publiques.

1° *Mendicité.*

Le rapport du Bureau du Bien public estimait que parmi les points les plus importants qui doivent « fixer l'attention de l'Assemblée Provinciale, il n'en est point

(1) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. Rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture. (3e Partie: Bien public.)

de plus important que la destruction de la mendicité. »

Mais pour arriver à ce but, il existe deux méthodes : le système de la répression, qui tente d'empêcher la mendicité en infligeant des amendes ou de la prison aux mendiants, et l'autre méthode, qui consiste à leur fournir du travail.

Dans le système de la répression, on ne fait pas assez attention « que les lois n'ont plus de prise sur l'homme qui est prêt à mourir de faim ; qu'aucun Règlement ne peut empêcher celui qui manque de pain d'en demander ; qu'il est souvent impossible de distinguer le vrai pauvre d'avec celui qui fait métier de mendier et qu'autant les lois doivent déployer de sévérité contre les vagabonds qui mettent les citoyens à contribution, autant elles doivent protéger le faible, l'indigent, l'infirme, l'homme, en un mot, qui manque de subsistance, de quelqu'état qu'il soit. »

Il faut donc préférer la seconde méthode ; et « le seul moyen de concilier ce qu'exige l'ordre public avec le respect dû à la misère, à la souffrance, au malheur et à la pauvreté », consiste à multiplier les ateliers de charité « où les individus de toutes les classes, de tous les sexes, de tous les âges, à moins qu'ils ne soient dans un état de maladie ou d'infirmité », peuvent trouver « un travail proportionné à leurs forces, une subsistance analogue à leurs besoins... » « Ce n'est que dans un ordre de choses ainsi constitué qu'on peut, sans inquiétude, faire justice à tous ; renvoyer les malades et les infirmes dans les hôpitaux ; les hommes vigoureux aux travaux publics ; les femmes et les enfants aux ate-

liers de filature ; les vagabonds aux Renfermeries (1). »

Le moyen indiqué par la Commission pouvait être immédiatement appliqué, car les ateliers de charité (dont nous avons étudié plus haut l'organisation) existaient et fonctionnaient déjà avant l'établissement des Assemblées Provinciales. Mais ces ateliers de charité avaient un double but, ce qui était, à certains points de vue, un avantage, mais ce qui, à d'autres points de vue, pouvait présenter des inconvénients. En effet, les ateliers de charité n'avaient pas seulement pour but de fournir du travail aux malheureux et aux chômeurs, ils avaient aussi pour but de pourvoir à l'entretien et aux réparations des chemins vicinaux et communaux. Or, là où les routes étaient à réparer, il pouvait y avoir peu de chômeurs et là où toutes les routes étaient en état, il pouvait s'en trouver un grand nombre. De plus, ce devait être, de préférence, les Paroisses aisées qui étaient à même d'offrir des contributions volontaires et, par suite, d'obtenir des ateliers de charité. Il est vrai que la Commission Intermédiaire, dans le cas de nécessité, n'exigeait plus une contribution volontaire égale aux fonds de charité qu'elle allouait, mais ce n'était que l'exception. Enfin, par l'effet de la misère générale et des troubles politiques, le nombre des chômeurs et des individus sans ressources augmentait tous les jours, si bien que les fonds de charité n'y suffirent plus. Mais l'on vivait alors dans des circonstances exceptionnelles,

(1) Assemblée Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. Rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture. (3e Partie: Bien public.)

et, à part les inconvénients peu importants que nous signalons, les ateliers de charité étaient encore le meilleur moyen à employer pour combattre la mendicité, car, comme le disait fort justement Lavoisier, le système de répression par la prison et l'amende n'atteint pas son but, parce qu'il n'y a pas de loi ni de règlement qui puisse empêcher l'homme qui meurt de faim de mendier un morceau de pain.

2° *Mesures à prendre à l'égard des enfants abandonnés.*

« Et ces enfants, continuait le rapport du Comité du Bien public, ces enfants, fruits de la débauche et de la faiblesse ? (Qu'importe cette distinction à votre pitié!) Ces enfants que la tendresse maternelle abandonne, ne trouveront-ils pas une ressource dans vos soins bienfaisants ?

« On frémit quand on se représente les dangers qui accompagnent le crime de les exposer : l'inclémence des saisons, les accidents fortuits, les bêtes carnassières. On frémit encore quand on songe qu'échappés à ce premier péril, ils en rencontrent quelquefois d'autres aussi à craindre : la négligence, l'infidélité, la barbare cupidité de personnes auxquelles ils sont confiés (1). »

Ce qu'il y aurait de mieux à faire, ce serait de rechercher « celles qui leur ont donné le jour, de les recher-

(1) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. Rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture. (3e partie: Bien public.)

cher, non pour leur reprocher leur faute (les malheureuses sont assez punies par la honte et le remords!), mais pour remettre entre leurs bras les enfants qu'elles pleuraient sans doute en les abandonnant. »

On leur donnerait les moyens d'élever leurs enfants : « une légère contribution que les Seigneurs ne refuseraient pas, mais que leurs fermiers ou leurs receveurs (?) voudraient peut-être éluder, pourrait remettre la mère et l'enfant en possession des droits de nature. » Et il est peu à craindre que les mœurs souffrent de cette indulgence. « Au contraire, dans nos campagnes où le libertinage n'ose encore élever fièrement la tête, les inquiétudes et les angoisses d'une maternité furtive que ces malheureuses n'auront plus d'intérêt de cacher à leurs compagnes, aidées des avis charitables des pasteurs, pourront rendre leur exemple plus utile que dangereux. »

Lavoisier reconnaît toutefois que « cet expédient » n'était pas « à l'abri de tout inconvénient ». Il faudrait cependant bien l'employer à défaut d'autres, car ce qu'il faut éviter à tout prix, c'est que ces enfants ne « soient envoyés dans les Hôpitaux où, sans doute, ils prennent un germe de corruption qui les détruit presque tous. Nous en avons une preuve effrayante dans cette Province. »

« L'Hôpital Général des Enfants Trouvés de Paris manque souvent de nourrices, surtout pendant l'hiver et les Administrateurs s'étant, outre cela, aperçus que ces malheureuses victimes de la débauche étendaient quelquefois le mal dont elles étaient infectées, jusqu'aux

femmes dont elles suçaient le lait, imaginèrent, en 1780, de chercher à les faire nourrir avec du lait de chèvre ou de vache. Mme de Fougeret, Dame de Châteaurenard, fille de l'un des Administrateurs, se chargea d'en faire l'essai dans sa terre », mais bien qu'aucune précaution ne fût négligée, « de 79 enfants, au bout de six ans, il ne nous en reste que cinq. C'est bien peu, mais c'est encore beaucoup en comparaison du nombre de ceux qui sont appliqués à la mamelle dans d'autres pays. En pareil espace de temps, en six ans, de cent, il n'en reste, proportion commune, que trois, et on a, de plus, à Châteaurenard, l'avantage de ne pas être exposé à l'infection (1). »

L'Assemblée Provinciale, après avoir entendu ce rapport, fit « témoigner à Mme de Fougeret, Dame de Châteaurenard, l'intérêt qu'avait inspiré à l'Assemblée, le récit des soins qu'elle se donnait pour élever des enfants trouvés avec du lait des vaches » et décida de se faire informer exactement « de tout ce qui pouvait concerner cet établissement (2) ».

On pourra trouver ce vœu bien platonique, mais il faut se souvenir que l'Assemblée était à ses débuts et ne pouvait s'engager à des dépenses qu'elle aurait pu ne pas pouvoir acquitter ; de plus, elle n'était pas maîtresse de l'affectation des fonds dont elle avait

(1) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787. Rapport du Bureau du Bien public, Commerce et Agriculture. (3e partie: Bien public.)

(2) Ass. Provinciale. Séance du 7 décembre 1787.

l'administration, et aucune somme, dans son budget, n'était destinée à cet objet.

3° *Projet d'établissement d'une caisse de bienfaisance dont l'objet serait d'assurer aux vieillards et aux veuves des secours contre l'indigence. — Porjet d'une caisse d'assurance en faveur du peuple contre les atteintes de la misère et de la vieillesse.*

C'est encore du rapport de Lavoisier que nous extrayons l'étude de ces deux projets.

Le premier, dû à un M. de la Roque, s'inspirait d'un ouvrage alors en vogue (1) qui prouvait qu'une somme de 100 livres placée à 5 0/0 produisait, avec les intérêts capitalisés, au bout de 500 ans, une somme de plus de 3.192 milliards de livres.

M. de la Roque avait établi, d'après des tables de mortalité, ce qu'un ouvrier devait payer pour avoir une pension déterminée pendant sa vieillesse.

D'après ces calculs, « un ouvrier de 24 ans, pour une rente viagère de 100 livres à 60 ans », devait payer « 5 livres 9 sous 2 deniers par an, soit 4 deniers par jour ou 79 livres une fois données. S'il veut procurer à sa femme de 17 ans la même chose », il devra payer : « 3 livres 7 sols 4 deniers par an ou 52 livres 4 sols 2 deniers une fois données ». Enfin, « pour ses enfants,

(1) **Le « testament de Fortuné Ricard, maître d'arithmétique » (de Mathon de la Cour).**

à la naissance : 13 livres 18 sols 8 deniers une fois données (1). »

Mais encore faut-il avoir la prévoyance de le faire et avoir le moyen de payer ces sommes. L'ouvrier peut n'avoir « ni le temps, ni les moyens de calculer, de veiller à l'emploi de ses économies » et, dans ce cas, « c'est à nous, Messieurs, dit Lavoisier, c'est à la chose publique de veiller et de calculer pour lui » et c'est dans ce but qu'il imaginait la création d'une « Caisse d'assurance en faveur du peuple, contre les atteintes de la misère et de la vieillesse ».

Voici comment, d'après lui, devait se constituer cette caisse :

Les Collecteurs, dans chaque Paroisse, se chargeraient « de recueillir les modiques sommes que les habitants des villes et des campagnes auraient à placer et il ne s'agirait que de leur donner un registre particulier pour cet objet, qui serait visé par le Curé et par la Municipalité. Les fonds ainsi recueillis seraient versés à certaines époques dans la caisse de bienfaisance, établie dans le chef-lieu de la Généralité et, jusqu'à ce moment, la Paroisse en serait garant. »

« Nous proposons donc de former à Orléans, sous le titre de *Caisses d'Epargne du Peuple*, un établissement où l'on recevrait les sommes qui seraient remises pour l'obtention d'une rente viagère déterminée d'après les

(1) Ass. Provinciale. Séance du 10 décembre 1787. Fin du rapport du Bureau du Bien public, du Commerce et de l'Agriculture (« Projets de bienfaisance »).

tables dressées à cet effet (1). La Province entière serait garant des engagements qui seraient pris par cette caisse et dans tous les actes qui seraient passés conformément aux Règlements qui lui auraient été donnés. Nous proposons de composer l'administration de la Caisse d'Epargne de neuf habitants d'Orléans, dont trois seraient choisis au scrutin dans l'Assemblée Provinciale et six dans la Société philanthropique de cette même ville. De ces neuf administrateurs, trois seraient changés chaque année, en sorte que l'Administration se renouvellerait en entier tous les trois ans. »

De plus, les placements de deniers de la Caisse ne pourraient se faire qu'en une certaine nature d'effets qui seraient déterminés par ses Règlements et les administrateurs qui s'écarteraient de cette clause seraient personnellement responsables des risques causés par leur défaut d'obéissance aux Règlements.

Ce projet de Caisse d'Epargne ne fut pas non plus mis à exécution. Lavoisier proposait d'ailleurs lui-même de remettre à plus tard la création de cette caisse, car, dit-il, « comme un établissement comme le nôtre exige un excès de réserve et de circonspection, nous vous proposons de remettre à en délibérer jusqu'à l'année prochaine, sur le compte de deux commissaires chargés par vous de prendre tous renseignements à ce sujet (2). »

(1) Les tables de La Roque un peu modifiées « de façon que la balance penche sensiblement en faveur de la caisse et que les calculs lui présentent un avantage assez considérable de façon qu'elle soit toujours en état de répondre à ses engagements ».

(2) Ass. Provinciale. Fin du rapport du Bureau du Bien

C'est ce que fit l'Assemblée Provinciale qui décida, en outre, de demander des renseignements à ce sujet à l'Académie des Sciences de Paris et de prier l'Académie des Sciences et Arts d'Orléans de faire du projet de cette caisse le sujet d'un prix à accorder au meilleur travail qui paraîtrait sur la question, durant l'année suivante (1).

4° *Cours gratuit sur l'art des accouchements.*

Le 11 avril 1789, la Commission Intermédiaire arrêtait que le cours gratuit (2) sur l'art des accouchements « établi depuis plusieurs années » à Orléans, et qui avait été interrompu en 1788, serait repris en 1789 « aux époques accoutumées ». Ce cours gratuit n'était pas pour cela un cours public, et tout le monde n'y était pas admis. C'était la Commission Intermédiaire qui, sur l'avis du Bureau Intermédiaire, nommait les personnes admises à suivre le cours et qu'elle choisissait dans une liste de noms que dressaient les Municipalités.

Le cours, qui était composé de 19 élèves, commença le 20 mai 1789. Il dura jusqu'au 17 juillet de la même année. A cette date eut lieu, en présence de la Commission Intermédiaire, une sorte de distribution de prix qui est relatée ainsi qu'il suit au procès-verbal.

public, Commerce et Agriculture (« Projets de Bienfaisance »). V. Séance du 10 décembre 1787.

(1) Ass. Provinciale. Séance du 10 décembre 1787.

(2) Même les frais de voyage des élèves pour se rendre au cours étaient pris à sa charge, par l'Assemblée Provinciale.

(3) Com. Int., 11 avril 1789.

« Le cours gratuit sur l'art des accouchements, ouvert le 20 mai dernier, en faveur des sages-femmes de la campagne, étant terminé, les élèves dont l'instruction avait été confiée à M. Sorel de la Croix ont subi un examen public en présence de la Commission Intermédiaire. Elles ont été interrogées par plusieurs personnes de l'art qui avaient bien voulu se rendre à cette séance.

« La manière claire et précise avec laquelle ces élèves ont répondu aux différentes questions, et l'adresse qu'elles ont déployée dans les diverses opérations qui leur ont été présentées sur le mannequin, ont fait voir qu'elles connaissaient également bien la théorie et la pratique de cet art difficile. Leur succès est une preuve nouvelle du talent distingué et de l'excellente méthode du démonstrateur et il a reçu de la Commission Intermédiaire les éloges dus à son savoir et à l'activité de son zèle ».

A la suite de cet examen, 12 élèves ont reçu des « certificats de capacité ».

Pour les 7 autres, il a été jugé que, « quoiqu'en état d'opérer, il était nécessaire que, pour compléter leur instruction, elles suivissent un nouveau cours ».

Par contre, « la supériorité, l'adresse et l'intelligence de quelques-uns des sujets auxquels il a été décerné des certificats de capacité a déterminé la Commission Intermédiaire à leur donner des marques particulières de satisfaction qui puissent servir en même temps de récompense et d'encouragement à leur talent ». En conséquence « Mesdemoiselles Fessart, Belu et Mi-

chard ont reçu chacune une croix d'or des mains de M. le Président de Salaberry (1) ».

Telles furent les principales questions (2) sur lesquelles se porta l'attention de l'Assemblée Provinciale et de sa Commission Intermédiaire ; comme nous l'avons vu, les plus importantes mesures décidées ne restèrent qu'à l'état de projet ; toutefois, dans le courant de son administration, la Commission Intermédiaire ne négligea pas les occasions de montrer « son zèle pour le Bien public », soit en donnant des gratifications ou des félicitations aux personnes qui se signalaient par leur dévouement dans les malheurs publics, soit en signalant les noms des propriétaires qui montraient leur générosité en remettant les fermages à ceux de leurs fermiers dont les récoltes étaient perdues ou endomma-

(1) Ces croix d'or coûtaient ensemble 35 livres 9 sols. (V. Com. Int., 17 juillet 1789).

(2) Il faut signaler aussi un mémoire présenté à l'Assemblée d'Orléans et Beaugency par un de ses membres et signalant « que les chirurgiens exerçant dans les campagnes, ne sont point assujettis à un examen sérieux ; que la vie des cultivateurs et journaliers, qui est aussi précieuse à l'Etat que celle de tous les autres citoyens, est confiée à des hommes dépourvus de lumière..... Mais comment fixer, dans les campagnes, des chirurgiens instruits si on ne leur assure les moyens de subsister » ? L'auteur propose, dans ce but, « qu'il soit fait des arrondissements ; qu'il soit établi un chirurgien dans chaque arrondissement ; que toutes les Paroisses qui y seront comprises soient imposées en proportion de leurs facultés pour frayer à l'entretien honnête du chirurgien qui n'obtiendra la place qu'après un examen sérieux ». (V. Assemblée d'Orléans et Beaugency. Séance du 24 octobre 1788. Rapport du Bureau du Bien public).

gées. Nous savons, enfin, que certaines dépenses de bienfaisance, telles que des subventions à l'hôpital d'Orléans, des secours à la noblesse indigente, des primes aux destructeurs de loups, étaient inscrites à son budget. Sans doute les améliorations qu'apporta en fait l'Administration Provinciale, au point de vue des institutions sociales et de bienfaisance, sont peu importantes, même insignifiantes, mais nous rappelons encore une fois que l'Assemblée Provinciale, n'étant pas maîtresse de l'affectation des fonds dont l'administration lui était confiée, ne pouvait allouer pour ces dépenses, des fonds qui n'y étaient pas affectés.

§ 4

Misère générale du peuple. — Disette et troubles politiques

Nous avons vu que, d'après les rapports et les mémoires présentés aux différentes Assemblées, l'état de l'agriculture et du commerce étaient loin d'être brillant ; que le poids des impôts mal répartis était accablant, et que le bien-être du peuple était loin d'être enviable.

Mais, dans l'enthousiasme des débuts, on espérait que la création des Assemblées Provinciales allait non seulement mettre fin à tous les abus, mais encore permettre au Commerce et à l'Agriculture de se relever, et par là, faire renaître dans le peuple, sinon la prospérité, du moins un bien-être relatif.

Les événements furent loin de répondre aux espérances formées. D'ailleurs, il en devait être ainsi, car, les malheurs qu'on attribue bénévolement aux hommes ou aux gouvernements proviennent souvent de causes qui échappent à leur contrôle, et, en tous cas, il faut du temps pour relever le bien-être du peuple, et la prospérité du commerce et de l'agriculture d'une province. Du temps, il en fallait plus encore qu'à tout autre, à l'Assemblée Provinciale qui n'en était encore qu'à ses débuts, et qui n'avait que peu de moyens à sa disposition pour agir dans ce sens.

Enfin des catastrophes d'une importance exceptionnelle vinrent s'abattre sur la Généralité, et obligèrent la Commission Intermédiaire à concentrer toute son attention et tous ses moyens pour soulager la misère générale qui en résulta.

Aussi, dès 1788, dans les différentes Assemblées de Département, les rapports signalent déjà combien les espérances qu'avait fait naître la création des Assemblées Provinciales avaient été déçues par les événements.

« Nous sommes bien éloignés de cette position heureuse où l'établissement des Assemblées Provinciales semblait nous présager le bonheur », disait le Procureur Syndic à l'Assemblée de Châteaudun et Vendôme ; « un événement affreux, tel que l'histoire n'en fournit point d'exemple, la grêle du 13 juillet dernier, l'a relégué loin de nos contrées. Nous sommes même privés de la douce espérance de l'y ramener de longtemps (1). »

(1) Assemblée de Département de Châteaudun et Vendôme.

Et, en effet, les effets de cette grêle, qui causa des ravages dans une grande partie de la Province, furent absolument désastreux.

« Nous avons parcouru les cantons ravagés par la grêle, continue le Procureur Syndic de Châteaudun-Vendôme. Partout nous avons vu les funestes effets de sa fureur. De vastes campagnes couvertes peu de jours auparavant de riches moissons ont été changées tout à coup en de tristes solitudes : tout a disparu sous les coups du fléau destructeur : Grains, fruits, productions de toute espèce, rien n'a été épargné ; dans un instant, la subsistance des hommes et celle des animaux a été anéantie. »

De fait, dans l'Election de Vendôme seulement, sur les 86 Paroisses composant cette Election, 48 furent à ce point ravagées par la grêle qu'il fut impossible de donner une valeur appréciable à leur récolte.

Dans le Département d'Orléans et Beaugency, les ravages causés ne furent pas moins considérables :

« Près d'un sixième des terres privées de semences, à cause des pluies continuelles de l'automne ; la végétation arrêtée ensuite par les longues sécheresses du printemps et de l'été ; les vendanges déplorables de 1787, enfin le fléau destructeur qui, le matin du 13 juillet, a soudainement frappé de stérilité 38 Paroisses de votre Département : voilà l'histoire abrégée des pertes géné-

Séance du 18 octobre 1788. (Rapport des Procureurs Syndics).

rales (1) » qu'a éprouvées ce département dans le cours de l'année.

Dans le Département de Chartres et Dourdan, la dévastation fut plus complète encore :

« Une étendue de 91 Paroisses, dont 80 perdues sans ressource, voilà la scène de dévastation que nous avons été obligés de parcourir ; les habitants de ces 91 Paroisses, voilà les malheureux qui nous ont environnés sans cesse depuis cette triste journée. Combien de fois, Messieurs, au milieu de ces circonstances accablantes, aurions-nous été découragés et abattus, si nous ne nous étions souvenus constamment que nous avions l'honneur d'être vos représentants.

« Le jour même de l'orage, votre Bureau s'assemble extraordinairement ; dès le lendemain les députés partent pour aller dans chacune de ces Paroisses ravagées porter quelqu'espérance de soulagement. Quel voyage, Messieurs ! des campagnes qui présentaient l'image du deuil et de la mort ; des habitants prêts à se livrer au désespoir ; le même spectacle se renouvelant dans chaque Paroisse. Apprêtez votre sensibilité, Messieurs, et jugez combien le commencement de notre carrière a été rempli d'amertume et de peine (2) ! »

Le gouvernement prit aussitôt des mesures pour secourir les Paroisses éprouvées par la grêle, et le 6 août 1788, le Contrôleur général annonçait à la Commission

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. Séance du 21 octobre 1788. (Rapport des Procureurs Syndics.)

(2) Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. (Rapport des Procureurs Syndics).

Intermédiaire que le Roi mettait à la disposition de l'Assemblée Provinciale, un premier secours de 30.000 livres (1).

Ce secours fut réparti par la Commission Intermédiaire entre les différents Départements dans les proportions suivantes (2) :

Département	de Chartres-Dourdan .... Livres	12.000
—	de Châteaudun et Vendôme	7.000
—	d'Orléans-Beaugency	5.500
—	de Blois-Romorantin	3.500
—	de Pithiviers	2.000

Mais ce secours était insignifiant par rapport aux pertes subies.

Dans le Département d'Orléans et Beaugency, par exemple, sur les 5.500 livres qui lui étaient allouées, 1.000 devaient être défalquées pour la Sologne qui, bien que n'ayant pas été éprouvée par la grêle, se trouvait dans le plus misérable état, par suite des pluies de l'automne qui avait détruit les semences. « Restait 4.500 livres à distribuer entre 32 Paroisses de la Beauce dont la perte se monte à la somme effrayante de 850.000 livres. Quatre autres Paroisses dont la perte est évaluée à 60.000 livres ont généreusement refusé de participer au secours provisoire, estimant leurs besoins moins pressants que ceux de leurs voisins. Ces Paroisses qui méritent d'être citées sont : Epieds, Ormes, Bricy et Bucy-le-Roi. »

(1) Com. Int., 6 août 1788.
(2) Com. Int., 15 septembre 1788.

« Ainsi, 36 Paroisses ont été frappées de grêle et la perte totale est d'environ 904.000 livres (1). »

Or, « la somme de 4.500 livres, distribuée sur celle de 846.183 livres, donne un marc la livre de 10 sols 7 deniers 1/2 par cent livres.

« De quelle utilité serait un secours aussi insensible s'il était également réparti sur la masse entière ? »

Pour opérer la distribution avec justice, « on a marqué d'abord la somme à laquelle est évaluée la perte générale de la Paroisse, et l'on y a accolé la somme qui revient à la Paroisse sur celle de 4.500 livres, à raison de 10 sols 7 deniers 1/2 par 100 livres de la perte (1re opération). — 2° L'on a réparti cette somme de secours aux seuls cultivateurs désignés par la Paroisse, en raison de la perte de chacun d'eux, en sorte que ce secours de 10 sols 7 deniers 1/2 par 100 livres sur la perte totale de la Paroisse réduit à chacun de ces malheureux un marc la livre plus ou moins fort sur leur perte particulière, selon qu'ils sont plus ou moins d'individus admis au partage (2) ».

On agit d'ailleurs de façon analogue dans les autres Départements, où l'on répartit les secours « non pas d'après les pertes éprouvées, mais d'après les besoins », de façon à secourir surtout les indigents.

Naturellement, chacun se plaignait de ne pas recevoir assez.

(1) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. (Rapport des Procureurs Syndics.)

(2) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. (Rapport des Procureurs Syndics.)

« Au milieu de ces distributions, combien de plaintes il a fallu écouter : les uns se plaignaient de ne pas avoir assez, les autres de n'en avoir point du tout..., il a fallu répondre presque à chaque habitant des 91 Paroisses (1). »

Pourtant « nous devons à la plupart des Municipalités le témoignage qu'elles ont fait cette répartition avec un désintéressement qui leur fait honneur, et si nous avons eu la douleur de voir, dans une ou deux Paroisses, des cultivateurs riches usurper l'aumône du pauvre, cet exemple heureusement n'a pas été contagieux (2) ».

D'autre part, les malheurs publics fournirent à chacun l'occasion de « signaler son zèle et son patriotisme, et on peut citer « des traits multiples de bienfaisance et d'humanité » qui « ont adouci le sentiment de tant de malheurs (3) ».

« Presque tous les propriétaires » ont fait à leurs fermiers remise partielle ou totale de leurs fermages. ...« Plusieurs d'entre vous, Messieurs, se sont même fait un devoir de partager avec le malheureux cultivateur, les restes que la grêle a épargnés (4). » Des remises

(1) Ass. de Dép. de Chartres-Dourdan. (Rapport des Procureurs Syndics.)

(2) Assemblée de Département de Chartres et Dourdan. (Rapport des Procureurs Syndics.)

(3) Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency. (Rapport des Procureurs Syndics.)

(4) Assemblée de Département de Châteaudun-Vendôme. (Rapport des Procureurs Syndics.)

sur leurs Vingtièmes accordées à ces propriétaires compenseront un peu à leur égard, la somme qu'ils ont sacrifiée de la sorte.

De même « le zèle tendre et compatissant de plusieurs membres » de l'Assemblée de Châteaudun et Vendôme, « a été d'un grand secours.... On les a vus se disperser dans les Paroisses dévastées, y porter la consolation, relever le courage abattu et soutenir l'espérance ». Ces « citoyens généreux et bienfaisants » ont déjà obtenu « la récompense des âmes vertueuses ». Ils goûtent « le plaisir délicieux d'avoir fait le bien ! ».

De plus des personnes charitables firent des dons volontaires en faveur des Paroisses dévastées. Par exemple, dans le Département de Chartres et Dourdan, l'Evêque de Chartres fit remettre au Bureau Intermédiaire « une somme de 24.000 livres pour être, ainsi que le produit de la quête, distribuée entre toutes les Paroisses du diocèse qui ont été ruinées par la grêle du 13 juillet (1) ». De même, le chapitre de l'Eglise cathédrale « oublia la grandeur de ses pertes, les remises, les avances faites à ses fermiers, il ne consulta que sa charité et il accorda un secours de 6.000 livres pour les cultivateurs du diocèse ».

D'autre part, le gouvernement se montrait disposé à faire des remises d'impôt, et s'il s'est trouvé « dans une calamité aussi terrible des âmes froides qui n'y ont vu qu'une occasion de faire tourner ces circonstances affreuses à l'avantage du fisc dont ils sont les agents »,

(1) Assemblée de Chartres-Dourdan. (Rapport des Procureurs Syndics.)

de « pareils hommes » ne furent que l'exception, et ils furent désavoués par leurs supérieurs qu'ils n'avaient pas consultés sur la conduite à tenir (1).

Enfin, le Bureau Intermédiaire de Chartres et Dourdan, s'efforça d'intéresser la pitié au sujet des malheureux réduits à l'indigence par la grêle du 13 juillet. « Nos malheurs furent annoncés à la capitale par des détails que nous insérâmes dans le « Journal de Paris » ; nous cherchâmes à intéresser la sensibilité des âmes généreuses... Avec quelle inquiétude, nous ouvrions chaque jour le « Journal de Paris » et chaque jour, pendant environ cinq semaines, nous eûmes la douce satisfaction de voir qu'on s'empressait de répondre à nos désirs ; dans cet espace de temps, nous recueillîmes par cette voie 12.617 livres (2). »

Mais la réunion de toutes ces bonnes volontés ne pouvait suffire à réparer les ravages causés par la catastrophe du 13 juillet. Aussi, le gouvernement décida d'organiser, en faveur des victimes de la grêle, une loterie de 12 millions. Nous ne savons ce que cette loterie rapporta en fait pour tout le Royaume ; toujours est-il que la Généralité d'Orléans se vit allouer sur le produit de cette loterie, une somme de 50.000 livres qui lui fut envoyée au mois d'octobre 1788 ; 30.000 livres de ce secours furent de suite réparties par la Commission Intermédiaire entre les différents Départements

(1) Assemblée de Chartres et Dourdan. (Rapport des Procureurs Syndics.)

(2) Assemblée de Chartres et Dourdan. (Rapport des Procureurs Syndics.)

dans les mêmes proportions qu'avait été faite la distribution du premier secours. Quant aux 20.000 livres restantes, elles furent gardées en réserves et ne furent distribuées qu'au commencement de l'hiver suivant.

Le montant de ces différents secours servit à pourvoir aux besoins les plus pressants. Malgré tout, il en restait encore « une infinité à satisfaire... des Métairies entières,... des lots de terre considérables resteront incultes par le défaut de semences ! ».

...« Les faibles ressources qui restaient aux malheureuses victimes de la grêle seront bientôt épuisées. Que deviendront-elles alors ? Nous ne pouvons penser sans frémir aux suites funestes d'une position aussi accablante (1). »

Ces « suites funestes » c'était la misère presque fatale pendant la durée de l'hiver et du printemps suivant.

D'ailleurs on sait combien l'hiver de 1788-1789 fut rigoureux, et les suites funestes de ce froid exceptionnel furent encore augmentées dans la Généralité d'Orléans par une autre catastrophe qui se produisit dans le val de la Loire, et principalement à Orléans et à Blois.

En janvier 1789, la levée de la Loire se rompit brusquement sous l'effort des glaces et les « dégâts et malheurs de toute espèce occasionnés par l'inondation qui en a été la suite, et qui s'est répandue dans tout le

(1) Assemblée de Châteaudun-Vendôme. (Rapport des Procureurs Syndics.)

val (1) », et les environs d'Orléans, réduisirent les habitants de ces contrées à la misère et à la plus triste situation (2).

Simultanément, l'inondation d'une partie de la ville de Blois fut « causée par les glaces qui s'opposaient au cours de la Loire sous le pont de cette ville (3) ». La Commission Intermédiaire qui avait décidé de s'assembler « tous les jours pendant la durée de ce fléau, pour être à portée de prendre les mesures que les circonstances rendraient nécessaires (4) », envoya de suite un premier secours de 1.500 livres pour « fournir de la nourriture aux malheureux qui ont été obligés d'abandonner leur maison pour éviter d'être noyés (5) ». De plus, elle demanda au Directeur général des finances, un secours extraordinaire « pour adoucir le sort de tant d'infortunés » et celui-ci lui envoya 12.000 livres, dont 4.000 furent remises au Bureau Intermédiaire de Blois

(1) Com. Int., 21 janvier 1789.

(2) La conduite tenue à cette occasion par les Officiers Municipaux de la Ville d'Orléans fut particulièrement digne d'éloges. Le Directeur général leur écrivit spécialement pour les féliciter et, de son côté, la Commission Intermédiaire décida de députer deux de ses membres auprès du maire de la ville d'Orléans « pour témoigner à Messieurs les Officiers Municipaux, combien la Commission Intermédiaire était reconnaissante de leur zèle et de leur activité pour secourir et sauver les malheureux exposés à l'inondation. » (V. Com. Int., 21 janvier 1789.)

(3) Com. Int., 21 janvier 1789.

(4) Com. Int., 22 janvier 1789.

(5) Com. Int., 21 janvier 1789.

et Romorantin, et 8.000 à celui du Département d'Orléans et Beaugency (1).

L'effet de toutes ces causes réunies fut que la misère devint bientôt générale, et la Commission fut obligée, pour y faire face, d'envoyer des secours, en argent, quand elle avait de l'argent à sa disposition, ou à défaut, d'expédier des sacs de riz aux Paroisses les plus malheureuses pour les empêcher de mourir de faim.

C'est ainsi qu'elle fit envoyer à Vendôme et à Montargis « deux milliers de riz » à cause de « l'extrême misère où les glaces et l'âpreté de l'hiver, en enchaînant tous les bras, ont réduit les pauvres habitants de ces villes (2) ». De même, à Gien, et aussi à Cosne, « où les farines manquent par la suspension du travail des moulins sur les rivières glacées et le défaut de moulins à vent (3) ». Et encore, 400 livres de riz à Theillay en Sologne « où la misère extrême et le défaut de farines font craindre que les habitants ne manquent de pain (4) ». Et, de fait, le prix du pain monta bientôt, dans cette Paroisse, au point d'atteindre « 5 sols la livre » (5). Elle envoya encore 2 milliers de riz à Montargis, 1 à Beaugency (6) ; 500 livres à la Paroisse de Saint-Mesmins ; 3 milliers de riz au Départe-

(1) Com. Int., 10 février 1789.
(2) Com. Int., 22 décembre 1788.
(3) Com. Int., 22 décembre 1788.
(4) Com. Int., 30 décembre 1788.
(5) Com. Int., 23 avril 1789.
(6) Com. Int., 7 janvier 1789.

ment d'Orléans et Beaugency, et 2 à chacun de ceux de Blois et Romorantin et de Chartres-Dourdan (1).

Entre temps, elle distribuait les secours que lui envoyait le Directeur Général des Finances : 10.000 livres le 5 janvier 1789 à cause de « la rigueur de la saison » ; 6.000 livres envoyées le 26 mai et destinées à secourir les Paroisses de Sologne ; 3.000 livres qu'elle reçut le 16 juillet pour la ville de Romorantin réduite à la misère par le « défaut de travail des manufactures (2) », et enfin 25.000 livres destinées à être employées en ateliers de charité en 1790 (3).

Malgré tout, la misère augmentait, et le nombre des chômeurs croissait tous les jours. Excités par des meneurs et sous l'influence des nouvelles idées politiques, ceux-ci commençaient à susciter des troubles. Leur agglomération dans les grandes villes devenait inquiétante et la Commission Intermédiaire réclamait des fonds de charité extraordinaires, afin d'établir des ateliers de charité dans les principales villes, sachant « combien il importait à la sûreté publique d'occuper les bras oisifs et d'attacher à des travaux suivis, une multitude de personnes de tout âge qui pourraient se réunir aux séditieux, et augmenter le nombre des mécontents et des gens malintentionnés (4) ».

D'autres fois les troubles qui avaient lieu étaient produits par la disette, et c'était un convoi de grains ou

(1) Com. Int., 10 et 17 janvier 1789.
(2) Com. Int., 16 juillet 1789.
(3) Com. Int., 30 janvier 1790.
(4) Com. Int., 28 juillet 1789.

de farine que la populace ameutée tentait d'empêcher de sortir d'une ville ou d'un Département. Parfois aussi, l'effervescence des esprits se traduisait par des refus de payer l'impôt, soit de la part de quelques individus isolés, soit même, à deux ou trois reprises, de la part de Paroisses entières, et avec la connivence de l'administration municipale.

Bref, dans le but d'en imposer aux meneurs et aux fauteurs de troubles, la Commission Intermédiaire prit l'arrêté suivant qui constitue à la fois une sorte de proclamation aux habitants de la Province, et un avertissement aux séditieux :

« La Commission Intermédiaire, considérant que, sous le double rapport d'Assemblée de citoyens et de Corps administrant, elle se croit obligée d'employer tous ses efforts pour rétablir l'ordre dans toutes les parties de la Province confiée à ses soins, et de consacrer (?) autant qu'il est en elle, la levée des deniers publics, que des objets d'une si haute importance n'eussent pas manquer d'attirer l'attention de l'Assemblée Provinciale qu'elle a l'honneur de représenter, et dont elle tient ses pouvoirs ; que c'est en quelque sorte concourir aux travaux de l'Assemblée Nationale que de chercher à lui assurer le libre exercice des facultés qu'elle veut déployer pour le bonheur de la France, et que le plus sûr moyen pour y parvenir est de ramener la paix parmi le peuple et de s'opposer aux atteintes que le défaut de recouvrement des impôts porterait de ce moment au crédit de la Nation, a arrêté :

« 1° Que les Bureaux Intermédiaires de la Généralité

seront invités à ne rien négliger pour calmer les esprits et les ramener à l'ordre nécessaire et à la conservation de la société.

« 2° Qu'ils s'informeront de tous les abus contraires à la tranquillité publique qui pourraient exister dans l'étendue de leur Département, et en instruiront sans délai la Commission Intermédiaire Provinciale qui, pour y remédier, prendra les moyens les plus efficaces et se retirera, s'il est nécessaire, devers Sa Majesté ou l'Assemblée Nationale.

« 3° Que pour prévenir les maux qui résulteraient d'un surhaussement du prix du blé, les Bureaux Intermédiaires veilleront avec le plus grand soin à ce qu'il ne puisse être fait aucun accaparement, et à ce que les laboureurs, qui porteront leurs grains au marché, trouvent partout sûreté, assistance et protection, et, en général, à ce que rien ne puisse s'opposer à la libre circulation des grains dans l'intérieur de la Province.

« 4° Que pour empêcher le retour des maux causés par l'imprévoyance, toutes les Municipalités formeront, d'après la plus juste appréciation, des états de la dernière récolte ; qu'elles adresseront lesdits états aux Bureaux Intermédiaires qui les feront parvenir à la Commission Intermédiaire Provinciale, afin qu'elle puisse faire la comparaison des ressources avec les besoins et solliciter à temps des secours, s'il est nécessaire.

« 5° Que les Bureaux Intermédiaires emploieront tous les motifs de la persuasion pour ne laisser aux habitants des Villes et des Campagnes aucun doute sur le tort qu'ils se feraient à eux-mêmes en s'opposant dans ce

moment à la perception des impôts, *même de ceux que l'Assemblée Nationale croirait, dans sa sagesse, devoir supprimer par la suite.*

« 6° Que la présente Délibération sera envoyée à tous les Bureaux Intermédiaires de la Généralité, pour être adressée par eux à leurs Municipalités respectives et affichée partout où besoin sera (1). »

Nous ne savons jusqu'à quel point l'avertissement de la Commission Intermédiaire porta à l'égard de ceux auxquels il s'adressait. Après comme avant cet arrêté, les archives signalent çà et là quelques refus de payer l'impôt, ou une petite émeute, ou encore une panique provoquée par la crainte de la disette ; mais, après comme avant cet Arrêté, ces troubles et ces émeutes semblent n'avoir été que partiels et locaux ; et ils ne présentèrent pas le caractère de gravité qu'ils devaient avoir plus tard. Ce ne furent que des troubles exceptionnels qui ne présentaient pas encore l'état d'anarchie permanente de la Révolution. Dans tous les cas, aucun d'eux ne fut assez grave pour obliger la Commission Intermédiaire à « se retirer devers Sa Majesté ou l'Assemblée Nationale ».

(1) Com. Int. Séance du 9 septembre 1789.

CONCLUSION

L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE DE LA GÉNÉRALITÉ D'ORLÉANS

Son œuvre. — Les causes de son impuissance.

CONCLUSION

On se souvient de ce « blasphème », échappé, dans « l'expression triviale » de sa franchise, à ce paysan qui, à la nouvelle de la création des Assemblées Provinciales, s'écriait en haussant les épaules : « Eh quoi ! Encore de nouvelles mangeries (1) ! »

De fait, c'était, avec les frais des Municipalités, une dépense supplémentaire, pour la Province, d'au moins 120.000 livres. Sans doute, cette dépense était acquittée, pour le moment, sur des fonds déjà existants; mais, tout supplément de dépenses exige forcément une nouvelle source de revenus et doit fatalement, un jour ou l'autre, donner naissance à des impôts nouveaux.

Voilà la dépense tangible et certaine, tel est le capital engagé dans l'entreprise. Quel rendement a-t-il produit ? Quel bénéfice matériel et moral, financier et politique, en est-il résulté pour la Province ? Quels bienfaits cette Assemblée Provinciale qui arrivait « pour recevoir les bénédictions du peuple », a-t-elle procuré à ses concitoyens? A-t-elle provoqué la création de nouvelles manufactures « étendant au loin les bénéfices qui en découlent ? » L'agriculture et « les citoyens vertueux qui l'exercent » ont-ils bénéficié d'un renouveau de prospérité s'élevant sur les ruines de l'ancien régime (2) ? Le commerce a-t-il vu

(1) Com. des Départements. (Ass. Prov., 12 décembre 1787.)
(2) Discours de l'Intendant à l'Ass. Prov.

ses entraves diminuer et de « débile et exténué » qu'il était, est-il redévenu « sain et vigoureux (1) » ? Enfin, l'arbitraire et l'inégalité ont-ils à jamais disparu dans l'Assiette et la Répartition des impositions ?

L'Assemblée Provinciale n'a rien fait de tout cela : des discours d'un style soigné et emphatique, des mémoires multiples, des rapports d'hommes compétents dans la matière traitée, et d'autre part, une administration consciencieuse, bien que se perdant un peu dans la minutie des détails, de louables soucis d'économie dans les dépenses et une surveillance active des fonds qui lui étaient confiés, voilà, en deux mots, toute son œuvre !

Mais, il serait injuste de la juger à l'œuvre accomplie, et, avant de lui reprocher de n'avoir rien fait, il faut d'abord prouver qu'elle eût pu faire quelque chose ; il faut d'abord se rendre compte des circonstances au milieu desquelles elle se débattait ; il faut savoir quelle était la situation qu'elle avait à améliorer, quel était le travail à accomplir et quels moyens étaient mis à sa disposition pour accomplir cette œuvre.

* * *

1° *Situation économique et financière de la Généralité d'Orléans*

« Assez d'ombres » venaient, en effet, « se répandre dans le tableau » (2) offert par la situation matérielle de la Généralité à cette époque.

(1) Com. du Bien public. (Ass. Prov., 7 décembre 1787.)
(2) Com. du Bien public (7 décembre 1787).

Le commerce, autrefois florissant, était gravement atteint dans sa prospérité, par des causes multiples et, entre autres, par les entraves que lui créait l'Administration : Des « mille métiers en laine de serge et de drap », il n'en reste plus un seul, à Chartres, et la population de cette ville est tombée, en moins d'un siècle, de 25.000 à 13.000 habitants (1). Le commerce « autrefois immense » à Orléans, est, à cette époque, « dans un état d'anéantissement presque total », et ses tanneries, jadis très prospères, « disparaissent successivement (2) ». Le commerce des cuirs subit d'ailleurs une crise générale, et s'il n'est pas complètement perdu, comme à Beaugency, il périclite de plus en plus, et ne pourra être sauvé que par des modifications essentielles dans le mode de perception des droits (3).

Mais, somme toute, le commerce souffre surtout des entraves administratives, et, grâce à des réformes bien comprises, il pourrait se relever assez rapidement. Il n'en est pas de même de l'agriculture, dont les causes de dépérissement sont plus profondes :

Les cultivateurs, misérables et incapables de faire la moindre avance de capital, n'ont d'autre règle que la routine : ils « voient tout et n'observent rien (4) ». Les propriétaires eux-mêmes qui, faute de trouver des fer-

(1) Ass. de Chartres et Dourdan. (Rap. des Proc. Syndics: Capitation.)

(2) Ass. d'Orléans et Beaugency. (Rapp. des Procureurs Syndics: Capitation.)

(3) Com. du Bien public. (Ass. Prov., 18 décembre 1787.)

(4) Bur. Int. de Montargis et Gien. (19 mars 1788.)

miers, sont contraints de faire valoir eux-mêmes, ignorent les premiers principes de l'art, et ne font pas mieux (1). Par ailleurs, les paysans qui, plus habiles, ont « réalisé quelques économies », s'empressent de retirer leurs enfants d'un état « que quelques personnes honorent, mais que les institutions avilissent (2) ».

« Tous les talents et tous les capitaux » émigrent dans les villes et, à part l'exception « infiniment rare » de quelques propriétaires aisés « résidant dans leurs terres », tous vont habiter la ville « où des emplois multiples et des immunités innombrables les attirent (3) ».

Aussi, « la moitié des terres » sont en jachères, ou, comme en Sologne, sont « de vaines pâtures où l'on emblave de loin en loin (4) ». Le reste, enlevé, en partie, à la culture des blés, par crainte de la « Carie », produit à peine le quart de ce qu'aurait donné une culture un peu plus rationnelle (5).

Tout le capital est mis dans la maison d'habitation et dans le corps de ferme, dont l'entretien et le loyer, joints à l'impôt, absorbent la presque totalité du capital engagé (6). Par contre, pas d'engrais, peu de paille, des bestiaux mal soignés, souvent sans litière, entassés dans des étables étroites, dont « les murs n'ont pas de

(1) Bur. Int. de Montargis et Gien. (19 mars 1788.)

(2) Rap. du Bien public. (7 décembre 1787.)

(3) Com. des Règlements. (Ass. Prov., 12 décembre 1787.)

(4) Rap. du Bien public. (Ass. Prov., 7 décembre 1787.)

(5) Mémoires de M. de Saint-Pol à la Com. Int. (Archives d'Orléans, C. 891).

(6) Rap. de la Com. du Bien Public. (Ass. Prov., 7 décembre 1787.)

jours » et dont le fumier, changé d'ordinaire deux ou trois fois par an seulement, exhale des vapeurs qui « salissent la laine » des moutons et compromettent la santé des animaux (1).

Pas ou peu de débouchés pour les produits agricoles, et, à côté de grandes routes, tirées en ligne droite et « d'une largeur deux fois trop grande », des chemins de traverse dont l'état « affreux » fait que les prix, au marché de la ville voisine, dépendent du temps pluvieux ou non ; que le bois qui se vend dix livres la corde, pris sur les lieux, coûte 36 livres à Blois « distant de six lieues (2) », qu'enfin, il ne faut pas moins de trois jours de marche pour aller de Chartres à Dourdan.

Ajoutez à cela des impôts dont le poids mal réparti s'appesantit surtout sur le cultivateur, et à tel point que les impôts directs, joints à la dîme, réduisent parfois des trois quarts le revenu réel, prélèvent presque tout le gain légitime du vigneron (3), et constituent par suite, à l'égard de l'agriculture, « une prime en raison inverse », une véritable « prime de découragement (4) ».

Enfin, comme à point donné, des « malheurs affreux » qui s'abattent sur la Généralité. « Près d'un sixième des terres privées de semences à cause des pluies continuel-

(1) Bur. Int. de Montargis et Gien. (Séance du 19 mars 1788.)

(2) Ass. de Dép. de Châteaudun et Vendôme. (Mémoire sur la Mendicité : séances des 23 et 24 octobre 1787.)

(3) Mémoires de M. de Saint-Pol à la Com. Int.

(4) Ass. Prov. (Bureau du Bien public. 7 décembre 1787.)

les de l'automne ; la végétation arrêtée ensuite par les longues sécheresses du printemps et de l'été (1) » ; des vendanges déplorables ; enfin, « un fléau destructeur », « un événement affreux, tel que l'histoire n'en fournit pas d'exemple (2) », la terrible grêle du 13 juillet 1788 vint, en quelques secondes, changer l'aspect riant des campagnes, la veille encore « couvertes de riches moissons » en de « tristes solitudes », « images du deuil et de la mort (3) ». Sur une étendue totale de 177 communes « tout a disparu sous les coups du fléau destructeur : grains, fruits, productions de toute espèce, rien n'a été épargné. Dans un instant, la subsistance des hommes et celle des animaux a été anéantie ». La grêle n'a laissé derrière elle que « des Métairies entières... des lots de terre considérables » qui resteront incultes « par le défaut de semences (4) ». C'est la misère à brève échéance, et l'hiver approche ; or, il est particulièrement dur et rigoureux, au point que la farine manque car « le travail des moulins est interrompu sur les rivières glacées (5) ». La levée de la Loire se brise sous l'effort des glaces et l'inondation désastreuse qui en résulte réduit

(1) Ass. d'Orléans et Beaugency. (Rapport des Procureurs Syndics.)

(2) Ass. de Châteaudun et Vendôme. (18 octobre 1788. Rapport des Proc. Syndics.)

(3) Ass. de Chartres et Dourdan. (Rap. des Procureurs Syndics.)

(4) Ass. de Châteaudun et Vendôme. (18 octobre 1788. Rapport des Procureurs Syndics.)

(5) Com. Int., 22 décembre 1788.

à la misère complète la plupart des habitants du Val de la Loire.

Aussi, c'est bientôt la disette générale : la farine fait défaut partout à la fois, et le prix du pain monte, en certains endroits, « jusqu'à 5 sols la livre (1) ». On en est réduit à envoyer des convois de riz dans les Paroisses pour empêcher leurs habitants de mourir de faim.

Voilà quelle est la situation du contribuable, car l'homme des campagnes et l'artisan, ou le petit commerçant des Villes, sont les principaux soutiens des finances du Royaume. En effet, cet artisan ou ce paysan est soumis à la taille, cet impôt qui « d'une Election à l'autre varie parfois du simple au double (2) », ou à la Capitation roturière qui, souvent, n'est pas moins accablante (3). Il paie également à lui seul toutes les impositions accessoires qui, s'ajoutant à la taille, accroissent encore l'inégalité de sa répartition. Enfin, il contribue aussi, pour sa part, aux Deux Vingtièmes. De fait, sur les 7.876.000 livres d'impositions levées sur la Généralité, il paie d'abord à lui seul près de 6 millions de livres (4), et prend encore plus que sa part dans le reste, car l'évaluation des Vingtièmes se faisait plus indulgente pour le riche et le puissant et, d'ailleurs, par des

(1) Com. Int., 23 avril 1789.

(2) Ass. Prov., 7 décembre 1787. (Rapport du Bureau du Bien public.)

(3) Ass. de Chartres et Dourdan. (Rapport des Procureurs Syndics: capitation.)

(4) V. tableau général des impositions levées sur la Généralité d'Orléans. Chap. II. Art. 3e.

abonnements avantageux, un certain nombre de personnages influents s'étaient encore affranchis, en partie, de cette imposition (1).

Il est, donc évident que ce n'était pas en réclamant une augmentation d'impôts que l'Assemblée Provinciale pouvait tenter d'accomplir les réformes qu'elle projetait. Ce n'était pas non plus en opérant des réductions sur les dépenses, qu'elle pouvait le faire : elle ne pouvait faire des économies sur les ateliers de charité et autres dépenses de bienfaisance ; d'autre part, les dépenses relatives aux troupes touchent à l'intérêt national, et les exigences du ministre de la Guerre l'empêchaient de faire aucune réduction de ce côté. Enfin, quant aux travaux des routes et autres dépenses analogues, ils constituent des « besoins urgents auxquels il faut nécessairement pourvoir (2) ».

Donc, d'un côté, des fonds à peine suffisants pour couvrir des dépenses urgentes ; d'autre part, des contribuables surchargés d'impôts et réduits à la misère par des calamités sans nombre : dans une telle situation, l'Assemblée Provinciale se trouvait les mains liées, et toute autre Assemblée, quelle que soit l'étendue de ses attributions, se serait trouvée impuissante.

Il y avait bien une solution, cependant : c'était de modifier l'assiette et la répartition des impositions. Mais, pour arriver à quelque résultat et à quelque justice dans

(1) Ass. Prov. (Rapport de la Com. des Vingtièmes.) Séance du 30 novembre 1787.

(2) Ass. Prov. Séance du 15 décembre 1787. (Rap. du Bureau des Ponts et Chaussées.)

ce sens, il eût fallu, en fait, refondre complètement l'organisation financière, et rétablir, sur de nouvelles bases, tout le système des impositions. Or, ce n'était pas là une œuvre à la portée et de la compétence d'une Assemblée locale, dont l'unique session dura, tout juste, un mois, et dont les projets de réforme devenaient inutiles à la veille de la convocation des Etats Généraux. Ce n'est donc pas par ce qu'elles ont fait qu'on doit juger les Assemblées Provinciales, mais bien par ce qu'elles auraient été à même de faire, étant donné leur organisation et leurs attributions, et si les circonstances se fussent trouvées normales.

*
* *

2° *Organisation et attributions des Assemblées Provinciales*

Leur organisation ? Mais peut-on rêver une image rétrospective plus fidèle de notre administration départementale actuelle ?

Le Département possède son Conseil général représenté dans l'intervalle de ses sessions par la Commission Départementale : de même, la Généralité avait une Assemblée Provinciale qui, dans l'intervalle des sessions, était représentée par la Commission Intermédiaire Provinciale. A côté du Conseil général, nous trouvons le Préfet, représentant du Pouvoir central, et chargé par son Conseil de Préfecture, de la juridiction administrative ; de même, à côté de l'Assemblée Provinciale, nous

trouvons l'Intendant ou Commissaire Départi qui représentait également le Pouvoir central et restait chargé, entre autres attributions, de tout le contentieux administratif.

Le Département a ses Arrondissements, la Généralité était divisée en Départements. Les uns et les autres, arrondissements actuels et Départements d'alors, n'ont pas de budget propre, de personnalité morale, et ne constituent que de simples circonscriptions administratives (1).

Aujourd'hui, l'arrondissement comprend des cantons qui tiennent lieu, à certains égards, de circonscriptions électorales ; en 1787, dans chaque Département de la Généralité, se trouvaient des Arrondissements au chef-lieu desquels se réunissait l'Assemblée d'Arrondissement chargée d'élire les membres des Assemblées de Département.

(1) Toutefois, on a pu voir que les Assemblées de Département de 1787 jouaient un Rôle plus actif que nos Assemblées d'Arrondissement actuelles. L'Assemblée de Département surveillait et guidait les Municipalités ; leur transmettait les ordres de la Commission Intermédiaire, faisait passer à l'Assemblée Provinciale, en y joignant leurs propres observations, les demandes formées par les Municipalités. De plus, elles étaient représentées dans l'intervalle de leurs sessions par un Bureau Intermédiaire qui jouait un rôle actif au sujet de l'adjudication et de la mise à exécution des travaux publics, et enfin elles répartissaient entre les Paroisses, le montant des impositions levées sur le Département. Toutes ces attributions donnaient aux Assemblées de Département une importance que n'ont pas les Assemblées d'Arrondissement qui existent actuellement et dont le rôle se borne à peu près exclusivement à formuler des vœux plus ou moins platoniques.

Enfin, à la base des deux organisations, on trouve également dans chaque Commune, une Assemblée Municipale chargée de l'administration des intérêts locaux.

Bien entendu, l'analogie n'est pas parfaite, et il faut noter des différences (1), dont les principales tiennent au mode de scrutin : les Assemblées de 1787 n'étaient pas, en effet, élues, comme nos Assemblées actuelles au suffrage universel et direct. Il y avait un cens électoral : il fallait payer 10 livres d'imposition pour être électeur de l'Assemblée Municipale, 30 livres pour y être éligible ; ce même taux de 30 livres était exigé pour les élec-

(1) Il faut d'abord noter quelques anachronismes qui devaient forcément exister à cette époque: Les prérogatives des Seigneurs et des Curés membres de droit des Municipalités; la division des Députés par Ordres (bien que le vote se fît par tête), etc... Ces prescriptions nous paraîtraient, aujourd'hui, anormales et injustes, mais il faut se rappeler de l'époque dont il s'agit, et, d'ailleurs, ces prescriptions étaient-elles si déraisonnables? Outre des circonstances de fait qu'on pourrait faire valoir en leur faveur, on pourrait aussi emprunter l'argument de ceux qui pensent que la représentation nationale ou locale doit être comprise de telle sorte que tous les intérêts opposés y trouvent des défenseurs. Or, la Nation était alors divisée en trois ordres et les principaux intérêts opposés, c'était justement les intérêts respectifs de chacun de ces Ordres. Par suite, rien d'étonnant à ce qu'on ait pensé à donner à chacun d'eux une représentation spéciale, et non pas des représentants communs qui, ayant été chargés de faire valoir des intérêts opposés, se fussent trouvés dans l'obligation de sacrifier, dans certains cas, les intérêts des uns à ceux des autres.

Bref, si l'on admet que la représentation doit être l'image de la Société représentée, il faut en déduire qu'on devait logiquement attendre la suppression des Ordres, pour donner aux trois classes de la Société des représentants communs.

teurs et les députés de l'Assemblée Provinciale, et des Assemblées de Département.

En second lieu, le suffrage n'était pas direct pour toutes les Assemblées. Ces Assemblées étaient, en effet, élémentaires les unes des autres : par suite, si l'Assemblée Municipale élue directement par l'Assemblée Paroissiale. était nommée au 1er degré, l'Assemblée de Département élue par l'Assemblée d'Arrondissement, c'est-à-dire par les délégués des Municipalités, était nommée au 3e degré. Enfin, l'Assemblée Provinciale qui avait, comme collège électoral, les Assemblées de Département, se trouvait nommée au 4e degré.

Tels sont les principales différences ; elles ne nous paraissent pas essentielles.

Le suffrage à plusieurs degrés constitue, il est vrai, une petite complication dans le mode électoral, et, de plus, c'est un élément pondérateur qui rend l'évolution de la société, sinon plus lente, du moins plus propice à des progrès continus qu'à de brusques changements. Ce n'est pas là, en tous cas, une restriction bien grave au droit électoral, et la meilleure preuve, c'est qu'il existe encore aujourd'hui pour l'élection des Sénateurs.

D'autre part, le suffrage universel n'est pas, dans tous les cas et au point de vue absolu, une institution supérieure : c'est une amélioration qu'on peut considérer comme utile, mais seulement dans le cas où l'instruction civique et même l'instruction élémentaire des masses permet de l'appliquer. Or, à cette époque, l'instruction du peuple des campagnes était plus que rudimentaire, et la réforme paraît un peu prématurée.

D'ailleurs, les taux de 10 livres et de 30 livres, exigés pour l'électorat et l'éligibilité, certainement trop élevés pour les petites Paroisses de campagne, étaient, somme toute, assez libéraux, pour les villes. De plus, le collège électoral se serait élargi par suite, d'une part, de l'augmentation continue de la fortune publique, et, d'autre part, à cause de l'abaissement probable du cens électoral. Déjà l'Assemblée Provinciale se montrait très large dans l'application des Règlements à ce sujet et, en cas de nécessité, n'exigeait pas des candidats le taux d'imposition prescrit ; ce taux, elle en avait d'ailleurs demandé l'abaissement ; plus tard, elle eût demandé, en temps voulu, les autres modifications et les améliorations qui seraient devenues nécessaires par suite de l'évolution de la Société ; bien mieux, par le jeu naturel des choses, qui veut que toute force créée tende à se développer, que tout corps politique cherche à augmenter ses pouvoirs et son indépendance, elle aurait été à même d'accélérer cette évolution dans le sens du progrès. En tous cas, l'organisation qui lui avait été conférée, lui en donnait le pouvoir : tirant son origine dans l'Assemblée Paroissiale des Communautés, et ayant, d'autre part, dans son ressort, une Généralité au moins trois fois plus grande que notre Département actuel, l'Assemblée Provinciale était assez près du peuple pour en connaître les besoins, et assez puissante, sinon pour les satisfaire tous, du moins pour parer aux plus essentiels. L'impuissance de l'Assemblée Provinciale ne tient donc pas aux principes qui ont présidé à son organisation, et, somme toute, étant donné l'état de la Société

à cette époque, on peut dire que l'organisation des Assemblées Provinciales était aussi libérale qu'on pouvait le souhaiter, ou du moins l'espérer.

*
* *

L'organisation et la composition de l'Assemblée Provinciale garantissaient donc suffisamment l'indépendance de l'Administration Provinciale à l'égard du Pouvoir central : c'est déjà un résultat appréciable, mais au point de vue décentralisation, ce n'est pas suffisant. Le gouvernement peut, en effet, de la sorte, se payer impunément le luxe du libéralisme : cette indépendance des Assemblées locales n'a aucune portée, ne signifie rien par elle-même : tout dépend des pouvoirs qui leur sont conférés.

Quelles furent donc, en fait, les attributions de l'Assemblée Provinciale? Il suffira, pour s'en rendre compte, de rappeler, dans un aperçu rapide, le rôle qui est assigné à l'Administration Provinciale dans chacune des opérations tendant à la formation et à l'établissement du Budget de la Province.

Dans tout Budget, il y a des recettes et des dépenses : il faut donc, d'une part, déterminer la nature et le montant de ces recettes, et établir, d'autre part, l'état des différentes dépenses à inscrire au Budget.

Les recettes du Budget Provincial, c'étaient les impositions royales : certaines de ces impositions dataient de plus d'un siècle, d'autres, comme la prestation en

argent, avaient été instituées à la veille de la création de l'Assemblée Provinciale, mais toutes avaient été établies en dehors d'elle et sans son contrôle. L'Assemblée Provinciale n'avait aucun pouvoir pour fixer la nature et le montant de ces impositions, et tout son rôle à ce sujet, se bornait à formuler des vœux plus ou moins platoniques.

La nature et le montant des impositions fixés, il faut en déterminer l'assiette : dans cette seconde opération, les pouvoirs de l'Assemblée Provinciale se précisent. Ce qu'elle formule ici, c'est un peu plus que des vœux, ce sont des propositions, voir même des critiques : elle peut et doit signaler au Pouvoir central, l'arbitraire, l'inégalité, l'injustice qu'elle remarque dans l'assiette de l'impôt. Ce droit peut nous paraître aujourd'hui assez anodin, puisque, avec la liberté de la presse, chacun le possède, mais à cette époque, c'était déjà quelque chose : signaler les abus, les critiquer, c'est déjà contribuer à les faire disparaître. Toutefois, là encore, son rôle est purement négatif : il se borne au droit de critique, et l'Administration Provinciale n'a pas à agir par elle-même.

Il n'en était pas de même pour la répartition des impositions.

En effet, après avoir déterminé l'assiette des impositions, c'est-à-dire après avoir dressé, en quelque sorte, la liste des contribuables, qui seront atteints par elles, il reste à les répartir, c'est-à-dire à établir la cote particulière de chaque contribuable, d'après les principes fixés pour l'assiette de l'impôt. Ici, les pouvoirs de l'Ad-

ministration Provinciale sont à peu près complets, et c'est à elle qu'il appartient de répartir le montant de l'impôt, d'abord entre les Départements ; puis, entre les Paroisses, et enfin, entre les contribuables. Et ce droit de répartition qu'on lui confère est entendu dans un sens large, puisqu'il comprend non seulement la confection des rôles, mais encore le droit de surveiller la mise en recouvrement, le droit de réprimer les abus qui peuvent se produire dans l'exercice des contraintes, et enfin le droit d'accorder les remises en décharges et modérations sur les impositions.

Les impositions recouvrées de la sorte dans la Généralité, forment un total de recettes de près de 8 millions de livres ; mais toutes ces recettes n'ont pas la même affectation : les unes sont destinées à couvrir les dépenses communes du Royaume, et vont rentrer dans les caisses de l'Etat. Les autres, destinées à acquitter les dépenses à faire dans la Province, sont confiées à l'administration de l'Assemblée Provinciale,

C'est ainsi qu'il reste entre les mains de l'Assemblée Provinciale, une somme de 1.229.395 livres qui constitue le montant des recettes du Budget de la Province.

Il reste maintenant à dresser l'état des différentes dépenses qui devront être inscrites à ce Budget.

En principe, on peut dire que c'est à l'Assemblée Provinciale qu'il appartient de le faire, mais moyennant certaines restrictions, et sauf autorisation du Pouvoir central.

Le total des recettes du Budget Provincial ne formait pas une masse homogène destinée à faire face, d'une ma-

nière générale, à l'ensemble des dépenses. Le Budget était divisé en compartiments séparés en quelque sorte par des cloisons étanches et chacun de ces compartiments, chacune de ces divisions, contenait un fonds spécial exclusivement affecté à une certaine catégorie de dépenses. Donc, d'un côté, un fonds de recettes déterminé, et en regard, une catégorie correspondante de dépenses. Il résulte de ce principe de l'affectation spéciale des différents fonds de recette, une première restriction à la liberté d'action de l'Assemblée Provinciale, et, en effet, par suite de ce principe, l'excédent réalisé sur un fonds ne peut combler le déficit subi par un autre, et si, par exemple, les fonds de la Prestation en argent étant épuisés, il reste encore des travaux à faire sur les routes, la dépense n'en peut être imputée sur l'excédent, qui a pu être réalisé sur les fonds libres ou sur d'autres fonds du Budget. L'administration Provinciale est donc obligée, en premier lieu, de réduire chacune des catégories des dépenses dans les limites du montant de chacun des fonds qui y sont spécialement affectés.

Et maintenant l'Assemblée Provinciale va-t-elle être complètement libre d'inscrire à sa guise et sans contrôle, en face de chacun de ces fonds, toutes les dépenses qu'elle jugera convenables, et à la seule condition que le montant de ces dépenses ne dépasse pas les fonds qui y sont spécialement affectés? Evidemment non. Il faudra que chacune de ces dépenses soit approuvée par le Pouvoir central pour être inscrite au Budget Provincial. Les propositions de l'Assemblée Provinciale ne constituent donc, en droit, qu'un projet de dépenses, et ce projet ne

prendra sa forme définitive que par l'effet de l'approbation du Pouvoir central : le principe posé, c'est qu'aucune dépense ne peut être inscrite au Budget, ni mise à exécution, avant d'avoir été autorisée préalablement par un Arrêt du Conseil.

Mais l'Assemblée Provinciale a-t-elle du moins l'initiative exclusive des dépenses, en ce sens qu'elle seule a le droit de les inscrire au Budget, le pouvoir central ayant bien le droit de les rayer ou de les réduire, mais non de les inscrire d'office contre le gré de l'Assemblée Provinciale ou même sans la consulter? Il est certain que le Pouvoir central doit obligatoirement consulter l'Assemblée Provinciale sur toutes ces dépenses ou, s'il ne le fait pas, il viole manifestement la lettre et l'esprit des Règlements. Mais il est non moins certain, à notre sens, que le Gouvernement pouvait inscrire d'office une dépense que l'Assemblée Provinciale se refusait à faire. Les Règlements, il est vrai, sont muets à ce sujet, mais il était nécessaire que le gouvernement se réservât ce droit, sans lequel il se serait trouvé désarmé devant l'inertie préconçue d'une Assemblée locale. D'ailleurs, il y avait d'inscrit au Budget de la Province, des dépenses d'intérêt national, telles que celles relatives aux troupes et à la Maréchaussée, qu'on ne pouvait laisser à la discrétion d'une Assemblée locale. En second lieu, le silence des Règlements s'explique tout naturellement : nous sommes, à ce moment, sous le régime du pouvoir absolu et le gouvernement qui supprima les Assemblées Provinciales elles-mêmes par une simple lettre ministérielle, était assez puissant pour ne pas avoir à prendre

la peine d'inscrire dans les Règlements un certain nombre de sanctions légales : il avait pour lui l'argument du plus fort et cela était suffisant (1).

Faut-il en conclure que ce droit concédé à l'Assemblée Provinciale, d'être consultée sur toute dépense intéressant la Province, était un droit bien platonique, puisque le Gouvernement n'était nullement obligé de tenir compte de l'avis donné ? Ce serait manifestement exagérer les conséquences de ce fait et la manière dont les choses se passaient, pratiquement, en apportent la preuve.

En premier lieu, c'est déjà une garantie pour les contribuables que cette obligation qui incombe au Gouvernement de consulter l'Assemblée Provinciale sur chacune des dépenses. En effet, le Gouvernement le plus absolu est forcé, jusqu'à un certain point, de tenir compte de l'opinion publique. Par suite, dans cette discussion engagée avec l'Assemblée Provinciale, il eût été moralement obligé de donner des raisons sérieuses, tout au moins des prétextes valables et, faute de tels motifs, il eût peut-être hésité à exiger de la Province des sacrifices par trop exorbitants.

De plus, il faut se rappeler la situation économique de la France à cette époque : les Etats sont de véritables

(1) La question s'est implicitement posée à propos des frais d'impression de l'Intendance: bien qu'elle fut d'avis que cette dépense n'était pas à la charge de la Province, la Commission Intermédiaire dut l'inscrire à son budget « sur l'ordre exprès et itératif de Monsieur le Directeur général des finances ». (V. Com. Int. Séance du 10 juin 1789.)

corps organisés dont la Capitale est le centre, mais ce centre, géographiquement à la même distance il y a un siècle qu'aujourd'hui, s'est, en pratique, considérablement rapproché des extrémités, grâce aux inventions modernes et spécialement au télégraphe et aux chemins de fer. Il fallait alors, entre Paris et la Généralité, plusieurs journées de marche, pour les courriers du Roi, d'où l'impossibilité matérielle de surveiller à chaque pas l'Administration Provinciale et la nécessité, pour le Gouvernement, de laisser à celle-ci une assez grande liberté d'action.

Sans doute, au chef-lieu de la Généralité, il y avait bien l'Intendant, qui était spécialement chargé de renseigner le Pouvoir central, mais il avait, dans son ressort, une Généralité au moins trois fois plus grande que nos Départements actuels et ne disposait que de quelques Subdélégués et autres fonctionnaires pour se procurer les informations nécessaires. Sans doute, théoriquement, les Assemblées et leurs Commissions Intermédiaires devaient lui procurer tous les renseignements qu'il jugeait utiles. Mais, à l'égard de ces Assemblées chargées des intérêts de la Province, il était, lui, représentant du Pouvoir central, un étranger à l'Administration Provinciale, parfois même l'adversaire quand il y avait conflit entre l'intérêt du Roi et celui de la Province. Par suite, les renseignements qui lui auraient été donnés eussent été plus ou moins exacts, les enquêtes qu'il aurait prescrites, plus ou moins bien exécutées. Aussi entre l'Intendant et l'Assemblée Provinciale qui disposait de sept Assemblées de Département et de près de 1.200

Municipalités, la partie n'était pas égale et alors que celle-ci pouvait se procurer des informations rapides et complètes sur les moindres détails, il était impossible à l'Intendant de se renseigner efficacement sur chacune des dépenses à faire.

Ainsi, quand il y avait une route à réparer ou un atelier de charité à former dans une petite Paroisse de campagne, il était bien difficile à l'Intendant d'aller contrôler ou de faire contrôler sur place l'utilité de la dépense et le montant à lui assigner. Donc, sauf réclamations particulièrement vives d'intéressés lésés dans leurs droits ou à part certaines affaires spécialement confiées à ses soins, il était obligé de restreindre sa surveillance à certains points. Pratiquement, d'ailleurs, c'est ainsi que les choses se passèrent, et la Commission Intermédiaire fut, en fait, à peu près maîtresse d'inscrire à sa guise les dépenses qu'elle jugeait nécessaires ou utiles, à la seule condition de respecter le principe de l'affectation spéciale des différents fonds constituant le Budget de la Province (1).

(1) Il y a toutefois une restriction à faire au sujet d'une catégorie de dépenses: celle des dépenses relatives aux troupes. Là, en effet, c'était la plupart du temps, le Ministre de la Guerre ou ses représentants, qui prenaient l'initiative des dépenses à faire et cela se comprend car, à ce sujet, c'était le Ministre de la Guerre, et non la Province, qui était le principal intéressé.

D'ailleurs ces dépenses, d'intérêt national, n'avaient été inscrites au Budget Provincial que par un contre sens, une sorte d'hypocrisie fiscale, pour décharger d'autant le budget national et en dissimuler le véritable montant. Le résultat, c'était que le Ministre de la Guerre ne ménageait pas les dé-

On voit par là que les expressions renfermées dans un texte de loi n'ont souvent aucun sens par elles-mêmes et que, seule, l'étude des détails et des faits peut en indiquer la portée : les Règlements ne concédaient à l'Assemblée Provinciale que le droit de « délibérer » sur les dépenses de la Province ; ils confiaient à l'Intendant le soin de contrôler et réservaient au Pouvoir central le droit exclusif d'autoriser ces dépenses. Or, de fait, ce contrôle ne pouvait s'exercer avec efficacité que dans les cas exceptionnels, cette autorisation préalable, intervenant sans renseignements suffisants, n'était souvent qu'une simple formalité, et par suite le droit de délibérer accordé à l'administration Provinciale, revint sensiblement, en fait, à la faculté de fixer, dans certaines limites, l'état et le montant des différentes dépenses.

Les pouvoirs de l'Assemblée Provinciale ne s'arrêtaient pas là, et en effet, la dépense décidée en principe, c'était encore à elle qu'il appartenait d'en surveiller l'exécution. Nous avons montré, dans le détail de chacune de ces dépenses, l'action incessante de la Commission Intermédiaire et des Bureaux Intermédiaires de Dé-

penses, quand il avait l'espoir de les faire supporter par le Budget de la Province; l'Assemblée Provinciale, de son côté, s'ingéniait à faire toutes les économies possibles, pour ménager les fonds de la Province; l'un et l'autre cherchaient à écarter de leur budget respectif, le plus de dépenses possibles, afin d'en charger d'autant le budget de l'autre. De là des discussions, des marchandages, des pourparlers interminables, et, cependant, les réparations attendent, les bâtiments s'effritent et là où une réparation eût suffi, une reconstruction devient nécessaire.

partement ; nous avons vu cette action se manifester, à tous les instants, dans la surveillance des travaux des routes, la formation des ateliers de charité, ou encore à propos du Casernement des troupes et à l'occasion des reconstructions d'Eglises ou de Presbytères. Nous savous que, dans ce but, la Commission Intermédiaire a pleine autorité sur les agents des Ponts et Chaussées et, à part les Ingénieurs, qu'elle peut blâmer ou faire déplacer et dont elle est maîtresse des gratifications, c'est elle qui nomme et révoque tous les agents des Ponts et Chaussées. Nous avons vu que c'est à la Commission Intermédiaire et aux Bureaux Intermédiaires de Département qu'il appartient de faire dresser les devis de tous les travaux publics à exécuter, de vérifier ces devis, et d'en passer les adjudications. Durant l'exécution de ces travaux, leur surveillance se manifeste par le contrôle des adjudicataires, les paiements de certificats d'acompte et autres mesures semblables. Enfin, l'ouvrage terminé, c'est encore à eux qu'il appartient d'en vérifier l'état et d'en faire la réception définitive. Bref, cette dernière attribution complète les autres, en permettant à la Commission Intermédiaire de rendre plus efficace encore un ensemble de pouvoirs suffisants pour défendre et administrer les intérêts légitimes de la Province confiée à ses soins.

*
* *

Conclusion

Telle fut l'Assemblée Provinciale instituée par l'Edit de 1787 et qui, durant près de trois ans, administra par sa Commission Intermédiaire, la Généralité d'Orléans.

D'un côté, une organisation libérale : des Assemblées élémentaires les unes des autres, prenant leur base dans l'Assemblée Paroissiale des Communautés, et ayant, sinon des sessions très fréquentes, du moins des Commissions permanentes qui les représentent et agissent à leur place.

D'autre part des attributions importantes : le droit de signaler tous les abus qui peuvent exister dans l'assiette et la perception des impôts ; le soin de répartir les impositions et d'en surveiller le recouvrement ; la faculté de régler, dans la limite de chacun des fonds affectés, l'état des dépenses à inscrire au Budget Provincial, et enfin, le pouvoir de surveiller dans les plus petits détails, la mise à exécution de ces dépenses.

Sans doute ces pouvoirs, elle les exerce sous le contrôle de l'Intendant ; ces dépenses, elle ne peut les mettre à exécution que sur l'autorisation préalable du Pouvoir central. Mais ce contrôle ne peut s'exercer avec efficacité que dans des cas exceptionnels, cette autorisation n'est, la plupart du temps, faute des renseignements nécessaires, qu'une simple formalité.

Il y a mieux encore, car il est une certaine catégorie de dépenses dont nous n'avons pas parlé, et qui sont

dispensées de l'autorisation préalable du Pouvoir central. Ce sont les dépenses locales dont le montant n'excède pas 500 livres, et qui sont exécutées sur la seule approbation de l'Assemblée Provinciale. A côté des dépenses autorisées, nous voyons donc une seconde catégorie de dépenses : les dépenses pour lesquelles le contrôle du Pouvoir central ne s'exerce que par une approbation ultérieure. Ici donc, les pouvoirs de l'Assemblée Provinciale sont presque absolus : c'est elle qui décide la dépense, qui lève l'impôt, et exécute les travaux sans l'intervention du Pouvoir central. Sans doute, le chiffre de ces dépenses n'est pas très élevé ; mais, en se répétant, ces dépenses locales peuvent former dans le Budget d'une petite Commune, une fraction importante ; et, d'autre part, en s'étendant sur tous les points de la Généralité, ces différentes dépenses peuvent, en s'additionnant, s'élever à une somme appréciable. D'ailleurs le principe posé, les applications seraient devenues plus fréquentes, le montant des dépenses dispensées d'autorisation préalable eût augmenté peu à peu, et on peut voir dans cette disposition des Règlements, le germe d'un Budget Provincial véritablement autonome et, par suite, le gage d'une réelle décentralisation administrative pour l'avenir.

On comprend donc, jusqu'à un certain point, l'enthousiasme qu'avait provoqué, dans la bourgeoisie éclairée, l'établissement de l'Assemblée Provinciale. On est généralement porté à attribuer aux hommes des maux qui souvent échappent à leur contrôle, et il semblait qu'il suffisait de remettre à la Province l'administration de

ses intérêts, pour faire disparaître tous les maux. Il semblait que l'agriculture et le commerce, plus favorisés, allaient reprendre un nouvel essor ; que l'impôt mieux réparti paraîtrait plus léger ; qu'enfin des économies, mieux comprises, permettraient d'accomplir des réformes. Mais quand on s'est trouvé en face de la réalité des faits, il a bien fallu se rendre compte de la situation : L'Assemblée Provinciale, placée entre des fonds à peine suffisants pour couvrir des dépenses urgentes et des contribuables surchargés d'impôts et réduits à la misère par des calamités sans nombre, n'a pu que constater son impuissance, signaler le mal, ébaucher des projets pour l'avenir.

Pour faire de la décentralisation véritable, il ne suffit pas, en effet, de donner aux Assemblées locales une organisation libérale et de leur conférer des pouvoirs étendus, il faut encore qu'elles aient à leur disposition le moyen de profiter de cette organisation et d'user de ces pouvoirs. La décentralisation, quand elle est effective, est, en quelque sorte, un luxe qui ne peut être réalisé que sur des excédents budgétaires : l'urgence même de certaines dépenses en exige la nécessité et, que le gouvernement se réserve le droit de décider ces dépenses, ou qu'il le confère à la Province, peu importe, car, ces dépenses à cause de leur nécessité devront, dans les deux cas, être intégralement exécutées, et si elles absorbent toutes les ressources du Budget, la situation, dans les deux cas, sera la même. C'est pourquoi, malgré leur bonne volonté, les Assemblées Provinciales n'ont pu faire autre chose que des améliorations de détail. C'est

pourquoi aussi, il serait injuste de les juger à l'œuvre qu'elles ont accomplie.

L'essai d'Assemblées Provinciales tenté par l'Ancien Régime au seuil de la Révolution, a été fait dans de trop mauvaises conditions, l'expérience a été interrompue trop vite pour qu'on soit en droit d'en juger par les résultats obtenus et si, entre autres, les améliorations réalisées par l'Assemblée Provinciale de la Généralité d'Orléans ont été relativement insignifiantes, ce n'est pas faute de compétence, de zèle ni de pouvoirs, c'est parce qu'il lui a manqué ces deux choses qui sont nécessaires à toute Assemblée comme à tout corps politique pour faire œuvre utile : de l'argent et du temps.

Paris, 1er mai 1907.

Vu bon à imprimer :

Le Président de la thèse,
CHÉNON.

Vu : *Le Doyen,*
LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

ANNEXE I

LISTE
DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE
ET DES
DIFFÉRENTES ASSEMBLÉES DE DÉPARTEMENT
DE LA GÉNÉRALITÉ D'ORLÉANS

I. — Assemblée Provinciale (52 membres)

Président : Duc de Montmorency-Luxembourg* (1).

Clergé : L'Evêque de Chartres* ; l'Evêque de Bethléem ; le Coadjuteur d'Orléans* ; l'Abbé de Cézarges* ; l'Abbé Desprades* ; l'Abbé de Thorigné ; l'Abbé de Beausset* ; l'Abbé de Thoranne* ; l'Abbé Louis* ; l'Abbé de Sieyès ; l'Abbé Pillart ; l'Abbé Anquetil ; Dom Busseret.

Noblesse : Comte de Rochambeau ; Marquis de Fains* ; Marquis de Verteillac* ; Président Gilbert des Voisins ; Président de Salaberry* ; Marquis d'Avaray* ; Barillon de Morangis ; Marquis de Coué ; Comte d'Orléans de Réerre ; Vicomte de Toulongeon ; Baron de Montboissier* ; Comte de Rouville.

Tiers Etat : Grignon de Bonvalet ; Triballet du Gord ; Gastellier ; Paultre de la Motte ; Grandet de la Villette* ; Vallet ; de la Mustière* ; Loyre ; de l'Epinay* ; Le Vassor du Bouchet* ; Duchesne ; Hutteau ; Bœsnier de l'Orme* ; de Sanlot* ; de Boisrichard ; Thuault de Beauchêne ; Delanoue ; Lavoisier* ; Brillard* ; Tellier ; Boutet ; Rousseau* ; Delarche* ; De Courtion ; Petit de Vaujeutin ; Petit de Chastenay*.

(1) Le signe * indique le nom des membres qui ont été nommés par le Roi.

Commission Intermédiaire Provinciale (1)

Clergé : Abbé de Sieyès, Président.

Noblesse : Président de Salaberry ; Comte de Rouville.

Tiers Etat : Lavoisier ; Levassor du Bouchet, trésorier de France ; Bœsnier de l'Orme (ancien maître particulier des Eaux et Forêts de Blois).

Procureurs Syndics Provinciaux : Pour le Clergé et la Noblesse, l'abbé de la Geard ; pour le tiers-état, Robillard.

Secrétaire Provincial : l'abbé Genty.

II. — Assemblées de Département (2).

1° Assemblée de Département d'Orléans et Beaugency (24 membres)

Président : Le Coadjuteur d'Orléans**.

Clergé : Sorel*, prieur de Saint-Donatien ; l'Abbé Louis** ; l'Abbé Loiseau ; l'Abbé de Bonnières ; Fleuri*, curé de Fay-aux-Loges.

(1) La 1re Commission Intermédiaire Provinciale (10 octobre 1787-16 novembre 1787) était ainsi composée: **Clergé**: abbé de Cézarges, président. **Noblesse**: Président de Salaberry. **Tiers-Etat** : Bœsnier de l'Orme et Levassor du Bouchet.

(2) Le signe * indique le nom des membres nommés par l'Assemblée Provinciale. — Le signe ** indique le nom des membres qui faisaient en même temps partie de l'Assemblée Provinciale.

Noblesse : Marquis de Dampierre-Cognac* ; Dupont, Comte de Veillenne* ; Comte de Miromesnil ; Marquis d'Avaray** ; Marquis de Coué** ; Marquis de Vidal.

Tiers Etat : Raguenet*, négociant à Orléans ; Bretonneau ; Gallard ; Begon de Lorry ; Recullé*, Procureur fiscal à Châteauneuf ; Oudet ; Massuau de la Borde*, ancien maire d'Orléans ; Lenoir de Mézières ; Savart*, Procureur du Roi des Eaux et Forêts à Beaugency ; Fleureau de Guillonville ; D'Argent*, négociant ; Miron de Poisieux*.

Procureurs Syndics : Pour le Clergé et la Noblesse, l'Abbé Desjardins ; pour le tiers-état, Henri de Longuève.
Secrétaire greffier : Meunier.

2° Assemblée de Département de Chartres et Dourdan (28 membres).

Président : l'Evêque de Chartres.

Clergé : l'Abbé d'Hozier* ; L'Abbé de Sieyès* **, chanoine de la cathédrale de Chartres ; l'Abbé Thierry* ; Cornuau ; Boullay*.

Noblesse : Marquis de Fains* ** ; Marquis de Blainville* ; Saint-Pol de la Briche ; de Beaurepaire ; Comte de Tilly ; De Garvoisins, père.

Tiers-Etat : Triballet du Gord** ; Grandet de la Villette* ** ; Sénéchau*, maire de Dourdan ; Brochard, père ; Horeau ; Lelong*, fermier ; Fresnaye ; Barré ; Massot ; Claye ; Mareille.
Procureurs Syndics : Pour le Clergé et la Noblesse, Abbé Béchant ; Pour le tiers-état : Bouvet, négociant.
Secrétaire-greffier : Barré.

3° Assemblée de Département de Blois et Romorantin
(24 membres)

Président : Comte de Dufort.

Clergé : l'Abbé Rahoux ; l'Abbé de Belleval ; Dom Bonnardeau* ; l'Abbé Aubert ; l'Abbé Renaudin.

Noblesse : Vicomte de Beauharnais* ; De Vezeaux, Marquis de Rancongues ; Guion, Comte de Montlivaut ; Crespin, chevalier de Billy.

Tiers Etat : Bœsnier*, maire de Blois ; Rangeard de la Boissière* ; De Coinces*, Conseiller au Baillage ; de l'Arche** ; Trottignon de Montenay ; Goislard de la Picasséle:ie ; Butel ; de l'Orme*, Procureur fiscal ; Cahu ; Druillon.
Procureurs Syndics : Pour le Clergé et la Noblesse, Pajon de Chambeaudière ; Pour le tiers-état, Jussereau.
Secrétaire greffier : Moreau.

4° Assemblée de Département de Chateaudun et Vendome
(24 membres)

Président : Comte de Saint-Chamans.

Clergé : Abbé de Trémault* ; Michau d'Harbouville ; Raimbert ; Guérin ; Baudichon*.

Noblesse : Comte de Sarrazin* ; Marquis de Prunelé ; Marquis du Chatellier ; Marquis de Meaussé.

Tiers-Etat : Maury*, bailli ; Buscheron de Boisrichard* ** ; Thénesie ; Moulnier ; Gajon*, notaire à Patay ; Boutray ; Bignon ; Mallet de Neufmanoir ; Lingel ; Couratier.
Procureurs Syndics : Pour le Clergé et la Noblesse, l'Abbé

Boucher ; Pour le tiers-état, Catherinet de Villemarest, propriétaire.

Secrétaire Provincial : Hubert (1).

5° Assemblée de Département de Montargis et Gien (24 membres)

Président : Comte de Saint-Brisson.

Clergé : Dom Guéroult, prieur de Ferrières ; Tonnelier* ; curé de Châtillon ; Gaillard, prieur et curé de Boiscommun ; l'Abbé d'Ennery* ; Louis, curé de Beaulieu ; Julliard (?) curé de Saint-Fargeau.

Noblesse : De Bisague d'Apremont ; Comte du Tillet* ; Longueau de Saint-Michel ; Marquis de Jancourt ; Comte de Guibert.

Tiers-Etat : de Fougeret*, receveur général des finances ; Billard ; Pougin de la Maisonneuve*, trésorier de France ; Julien, avocat ; Pellevin de la Bussière, ancien médecin ; Birol de Bondonnière* ; Danjou ; Harial* ; Grangier, bailli de Cosne ; Cotelle, prévôt de Briare ; Foucher, président de l'Election de Gien ; Bizot*, directeur des Canaux.

Procureurs Syndics : Pour le Clergé et la Noblesse, Le Maire du Charmoy ; Pour le tiers-état, Delabarre.

Secrétaire-greffier : Dorvet.

6° Assemblée de Département de Pithiviers (12 membres)

Président : l'Abbé de Cézarges.

Clergé : Regnard* ; Sauvage.

(1) Les noms des membres des 4 Assemblées de Département qui précèdent sont ceux qui faisaient partie de ces Assemblées à la session de 1787. Ces noms sont empruntés au Procès-Verbal des séances de l'Assemblée Provinciale. La composition de ces Assemblées fut un peu modifiée en 1788.

Noblesse : De la Taille de Trétainville ; de Tarragon ; Comte de Bizemont*.

Tiers-Etat : Pointeau*, Procureur fiscal ; Durand ; Chevillard ; Fourniquet ; Picot*, Maire de Neuville ; Petit.

Procureurs-Syndics : Pour le clergé et la noblesse, Chevalier de Masclary ; Pour le tiers-état, Le Bègue d'Oiseville.

Secrétaire-greffier : Sauvage (1).

7° Assemblée de Département de Clamecy (2) (12 membres)

Président : Vicomte de Toulongeon.

Clergé : Le Chantre* ; Dom Genouillat ; Gandouard de la Chevrenòlle.

Noblesse : De Longueville.

(1) Les noms des membres de l'Assemblée de Département ont été pris par déduction de ceux des membres de l'ancienne Assemblée de Département de Pithiviers et Montargis qui, ne faisant par partie de l'Assemblée de Montargis et Gien, ont forcément été versés dans l'Assemblée de Département de Pithiviers.

Les noms des membres qui firent postérieurement partie de l'Assemblée de Montargis et Gien, et qui formaient avec ceux de l'Assemblée de Pithiviers, l'Assemblée de Pithiviers et Montargis, étaient les suivants : Dom Guéroult ; Tonnelier, Gaillard, de Bizague d'Apremont, Comte du Tillet, Longueau de Saint-Michel, de Fougeret, Billard, Pouguin de la Maisonneuve, Julien, Bizot.

(2) Les noms des membres de l'Assemblée de Département ont été pris par déduction de ceux des membres de l'ancienne Assemblée de Département de Clamecy et Gien qui, ne faisant pas partie de l'Assemblée de Montargis et Gien, ont forcément été versés dans l'Assemblée de Département de Clamecy.

Les noms des membres qui firent postérieurement partie de

Tiers-Etat : Bourbon de Gravière ; Tenaille de Laure* (ou Loury?) ; Germain de Saligny ; Paultre de la Motte** ; Renard.

Procureur Syndic : Dupin.

Secrétaire-Greffier : Milletot.

l'Assemblée de Montargis et Gien et qui formaient avec ceux de l'Assemblée de Clamecy, l'Assemblée de Département de Clamecy et Gien, sont les suivants: l'abbé d'Ennery, comte de Saint-Brisson, Bizot de Bourdonnière, Harial.

Par ailleurs, comme on a pu le constater, ces listes ne sont pas absolument complètes et il manque quelques noms de députés, principalement dans l'Assemblée de Département de Clamecy.

ANNEXE II

LES DIFFÉRENTES DIVISIONS GÉOGRAPHIQUES ET ADMINISTRATIVES DE LA GÉNÉRALITÉ D'ORLÉANS

I. — Division de la Généralité d'Orléans « par Provinces sans s'attacher aux Elections » (1)

1° L'*Orléanais* et la *Beauce*, qui comprennent toutes les Elections de Chartres et de Dourdan, partie de celles d'Orléans et de Beaugency « en deça de la Loire » et partie de celle de Pithiviers.

2° Le *Dunois*, le *Vendômois* et le *Blaisois*, qui comprennent les Elections de Châteaudun et de Vendôme et partie de celle de Blois « en deça de la Loire ».

3° Le *Gâtinais* et le *Nivernais*, qui comprennent l'Election de Montargis, celle de Clamecy, partie de celle de Pithiviers et partie de celle de Gien « en deça de la Loire ».

4° La *Sologne*, qui comprend toute l'Election de Romorantin et parties de celles de Gien, d'Orléans, de Beaugency et de Blois « au delà de la Loire ».

II. — Division de la Généralité d'Orléans par Départements, Elections, Arrondissements (2) et Paroisses

I. — Département d'Orléans et Beaugency

Chef-lieu principal : Orléans (de 40 à 45.000 habitants) où siégeait l'Assemblée de Département.

(1) Extrait d'une feuille détachée qui fait partie, dans les archives d'Orléans, du dossier C (Ass. Provinciale) mais dont nous n'avons pu retrouver la cote particulière.

(2) La Commission des Départements à l'Ass. Provinciale

Contenant : 177 Villes et Communautés (1).

1° Election d'Orléans (125 Paroisses).

1er Arrondissement (24 Par.), chef-lieu : *Orléans*.
2e Arrondissement (42 Par.), chef-lieu : *Artenay*.
3e Arrondissement (33 Par.), chef-lieu : *Jargeau*.
4e Arrondissement (26 Par.), chef-lieu : *La Ferté-Saint-Aubin*.

2° Election de Beaugency (52 Paroisses).

1er Arrondissement : (26 Par.), chef-lieu : *Beaugency*.
2e Arrondissement : (26 Par.), chef-lieu : *Meung-sur-Loire*.

II. — Département de Chartres et Dourdan

Chef-lieu principal : *Chartres* (env. 13.000 habitants) où siégeait l'Assemblée de Département.
Contenant : 284 Villes et Communautés.

proposait, à propos de la création des Arrondissements, de former « la réunion des différentes Paroisses » en ne faisant attention « qu'au nombre de feux et à la vicinalité qui n'est pas toujours une raison pour mieux s'entendre, mais qui en est toujours une pour mieux se connaître ». Mais nous ne savons si toutes les Assemblées de Département se guidèrent d'après ce principe, dans la formation des Arrondissements (V. Ass. Prov., 12 décembre 1787).

(2) Le tableau pour les vérifications au sujet des Vingtièmes fixe à 173 le nombre de Paroisses de ce Département et, de fait, dans notre liste des Paroisses (V. ci-dessous) on ne trouve que 20. Par. et non 24, dans l'arrondissement d'Orléans. Mais, le Procureur Syndic du Dép. d'Orléans et Beaugency, fait allusion aux 177 Paroisses du Département et comme il était mieux placé que personne pour être bien renseigné, nous avons conservé ce chiffre de 177 Paroisses (V. Ass. d'Orléans et Beaugency. Rap. des Procureurs Syndics).

1° Election de Chartres (219 Paroisses).

1er Arrondissement (30 Par.), chef-lieu : *Chartres*.
2° Arrondissement (44 Par.), chef-lieux alternatifs : *Epernon* et *Gallardon*.
3° Arrondissement (45 Par.), chef-lieu : *Pontgouin*.
4° Arrondissement (43 Par.), chef-lieu : *Illiers*.
5° Arrondissement (36 Par.), chef-lieu, *Voves*.
Et 21 Paroisses du septième arrondissement ci-dessous.

2° Election de Dourdan (65 Paroisses).

6° Arrondissement (43 Par.), chef-lieu : *Dourdan*.
Et 22 Paroisses du septième Arrondissement, ci-dessous.

7° Enfin un septième Arrondissement formé de 21 Paroisses de l'Election de Chartres et de 22 Paroisses de l'Election de Dourdan (au total : 43 Par.), chefs-lieux alternatifs : (pour une année, chacun) : *Gommerville* (Election de Dourdan) et *Ouarville* (Election de Chartres).

III. — Département de Blois et Romorantin

Chef-lieu principal : *Blois* (de 13 à 18.000 habitants) où siégeait l'Assemblée de Département.
Contenant 153 Villes et Communautés.

1° Election de Blois (77 Paroisses).

1er Arrondissement (23 Par.), chef-lieu : *Blois*.
2° Arrondissement (29 Par.), chef-lieu : *Mer*.
3° Arrondissement (25 Par.), chef-lieu : *Contres*.

2° Election de Romorantin (76 Paroisses).

1er Arrondissement (25 Par.), chef-lieu : *Romorantin*.
2° Arrondissement (27 Par.), chef-lieu : *Graçay*.
3° Arrondissement (24 Par.), chef-lieu : *Saint-Aignan*.

IV. — Département de Châteaudun et Vendôme

Chef-lieu principal : *Châteaudun* ((?) habitants) où siégeait l'Assemblée de Département.
Contenant 231 Villes et Communautés.

1° Election de Chateaudun (146 Paroisses).

1er Arrondissement (56 Par.), chef-lieu : *La Bazoche-Gouet.*
2e Arrondissement (40 Par.), chef-lieu : *Cloye.*
3e Arrondissement (50 Par.), chef-lieu : *Bonneval.*

2° Election de Vendome (85 Paroisses).

1er Arrondissement (29 Par.), chef-lieu : *Vendôme.*
2e Arrondissement (28 Par.), chef-lieu : *Montoire.*
3e Arrondissement (28 Par.), chef-lieu : *La-Ville-aux-Clercs.*

V. — Département de Montargis et Gien

Chef-lieu principal : *Montargis* (environ 7.000 habitants) où siégeait l'Assemblée de Département.
Contenant : 159 Villes et Communautés.

1° Election de Montargis (85 Paroisses).

1° Arrondissement (30 Par.), chef-lieu : *Montargis.*
2e Arrondissement (29 Par.), chef-lieu : *Châtillon.*
3e Arrondissement (26 Par.), chef-lieu : *Boiscommun.*

2° Election de Gien (74 Paroisses).

1er Arrondissement (24 Par.), chef-lieu : *Gien.*
2e Arrondissement (28 Par.), chef-lieu : *Saint-Fargeau.*
3e Arrondissement (22 Par.), chef-lieu : *Cosne.*

VI. — Département de Pithiviers

Comprenant une seule Election : l'Election de Pithiviers et contenant 83 Paroisses.

1er Arrondissement (28 Par.), chef-lieu : *Pithiviers.*
2e Arrondissement (32 Par.), chef-lieu : *Puizeaux.*
3e Arrondissement (23 Par.), chef-lieu : *Janville.*

VII. — **Département de Clamecy**

Comprenant une seule Election : l'Election de Clamecy et **contenant 67 Paroisses :**
1er Arrondissement (? Par.), chef-lieu : (?).
2e Arrondissement (? Par.), chef-lieu : (?).
3e Arrondissement (? Par.), chef-lieu : (?).

Récapitulation

	Paroisses
Département d'Orléans et Beaugency	177
Département de Chartres et Dourdan	284
Département de Blois et Romorantin	153
Département de Châteaudun et Vendôme	231
Département de Montargis et Gien	159
Département de Pithiviers	83
Département de Clamecy	67
Total (1) : Nombre de Paroisses comprises dans la Généralité d'Orléans	1.154

(1) Le rapport des Proc. Synd. à l'Ass. Prov. estime ce total à 1155. La feuille détachée dont nous avons extrait la division par Provinces (V. page 615) à 1156.

III. — Répartition des Paroisses de la Généralité entre les différentes Elections et les Arrondissements (1),

NOTA. — *Nous n'avons pu retrouver le nom des Paroisses des Elections de:* GIEN, de PITHIVIERS et de CLAMECY.

I. — Département d'Orléans et Beaugency (2).

1° ELECTION D'ORLÉANS.

Arrondissement d'Orléans : Orléans, Chaingy, Combleux, Fleury, Huisseau, Ingré, La-Chapelle-Saint-Mesmins, Marigni, Olivet, Ormes, Saint-Ay, Saint-Denis-en-Val, Saint-Hilaire-Saint-Mesmins, Saint-Jean-de-Braie, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Nicolas-Saint-Mesmins, Saint-Privé, Saran, Semoi.

Arrondissement d'Artenay : Artenay, Allaines, Aschères, Baigneaux, Bazoche-les-Gallerandes, Bazoche-les-Hautes, Boulet, Bucy-le-Roi, Cercottes, Chaussi, Chevilli, Creuzy, Crottes, Dambron, Féronville, Gidi, Guilleville, Huêtre, le Puiset, Lion-en-Beauce, Lumeau, Marvilliers, Oison, Outarville, Poinville, Poupry, Prénouvelon, Rouvray-Sainte-Croix, Ruan, Saint-Germain-le-Grand, Saint-Lyé, Saint-Péravy-Espreux, Santilli, Sougi, Terminiers, Tillai-le-Feneux, Tillai-le-Gaudin, Tillai-Saint-Benoit, Tivernon, Tournoisis, Villamblain, Villeraut.

Arrondissement de Jargeau : Jargeau, Boigni, Bou, Bougy,

(1) En règle générale, nous avons respecté l'orthographe des noms des différentes Paroisses.

(2) D'après une brochure in-4° qui se trouve à la Bibliothèque de la ville à Orléans.

Bouzy, Bourgneuf, Bray, Châteauneuf, Chanteau, Chécy, Combreux, Darvoy, Donnery, Fay, Ferroles, Germigny, Ingranne, Loury, Mardié, La Gueuvres (?), Ouvroüer, Rebrechien, Saint-Aignan-des-Guais (Annexe de Bray), Saint-Benoist, Saint-Denis-de-Jargeau, Saint-Martin-d'Abbat, Seichebrières, Sigloy, Sully-la-Chapelle, Sury-aux-Bois, Trainou, Venecy, Vitry.

Arrondissement de la Ferté-Saint-Aubin : La-Ferté-Saint-Aubin, Ardon, Brinon, Cerdon, Chaon, Cléry (annexe de St-André), Guilly, Ides, Marcilly, Mareau, Ménestreaux, Mézières, Neuvy-en-Sullias, Nouan-le-Fusilier, Pierrefite, Saint-André, Saint-Cyr-en-Val, Sandillon, Sénely, Souvigny, Tigy, Vannes, Vienne, Viglain, Villemurlin, Vouzon.

2° Election de Beaugency.

Arrondissement de Beaugency : Beaugency, Avaray, Bauzy, Bonneville, Chaumont, Courbouson, Crouy, D'huizon, Herbilli, Joui-le-Pothier, La-Ferté-Saint-Aubin (??), Lailli, La Marolle, Létion, Ligny, Lucay (annexe de Seris), Monçay, Montrieux, Neuvy-sur-Beuvron, Seris, Tavers, Toury, Villeneuve-sur-Beuvron, Villeni, Villorceau, Yvoy.

Arrondissement de Meung-sur-Loire : Meung-sur-Loire, Baccon, Baule, Bricy, Brion, Bucy-Saint-Liphard, Charsonville, Coinces, Coucrie, Coulmiers, Cravant, Dry, Epied, Gémigny, Johnes, Lorges, Messas, Nyds, Poilli (annexe de Villemain), Roche, Rosières, Saint-Péravil-Colombes, Saint-Sigismond, Villemain.

II. — Département de Chartres et Dourdan (1)

1° Election de Chartres.

Arrondissement de Chartres : Chartres, Amilli, Bayonville, Berchères-la-Maingot, Bouglainval, Challet, Champseru, Chartainvilliers, Cottainville, Fontenay-sur-Eure, Fresnay-le-

(1) Procès-Verbal des Séances de l'Ass. de Dép. de Chartres et Dourdan. Séance du 15 octobre 1787.

Gilmert, Gâville, Houville, Jouy, Le-Péage-Robercourt, Lévéville-sous-Bailleau-l'Evêque, Lucé, Luisant, Mainvilliers, Mévoisins, Nogent-le-Chaye, Poisvilliers, Saint-Denis-de-Champhol, Saint-Germain-de-la Gâtine, Saint-Julien-du-Coudray, Saint-Lazare-de-Lèves, Saint-Piat, Saint-Prest, Soulaires, Umpau.

Arrondissement d'Epernon et Gallardon : Epernon, Gallardon, Armenonville-les-Gâtineaux, Auneau, Bailleau-sous-Gallardon, Bleury, Cerqueuzes, Coulombes, Craches et l'Abbaye, Drone, Ecrônes, Emancé, Gas, Gazeran, Hanches, Hermeray, Houx, La Madeleine, Levainville, Lormoye, Maintenon, Montlouet, Néron, Nogent-Leroy, Oinville-sous-Auneau, Orfuis, Ormoy, Orsemont, Orsonville, Pierres, Prunay-sous-Ablis, Raizeux, Rambouillet, Saint-Chéron-du-Chemin, Saint-Hilarion, Saint-Laurent-de-la-Gâtine, Saint-Lucien, Saint-Martin-de-Nigelles, Saint-Simphorien, Vacheresses-les-Basses, Villiers, Yermenonville-sous-Gallardon, Yesme, Ymerai.

Arrondissement de Pontgouin : Pontgouin, Achères, Bailleau-l'Evêque, Billancelles, Briconville, Champrond, Chêne-et-Chêne-Chenu, Chuines, Cintray, Clévilliers-le-Moutier, Courville, Dangers, Ecubley, Fadainville, Fontainc-Laguion, Friaize, Fruncé, Gastelles, Guéhouville, La-Chapelle-du-Thieulin, La Loupe, Landonville, Le-Boulay-d'Achères, Le-Charnier-Gontier, Les-Chaises, Le-Tremblay-le-Vicomte, Meaucé, Mittanivilliers, Montireau, Montlandon, Orrouer, Puizeux, Saint-Arnoult-des-Bois, Saint-Aubin-des-Bois, Saint-Denis-de-Cernelles, Saint-Eliph, Saint-Georges-sur-Eure, St-Germain et l'Epinay, Saint-Germain-le-Gaillard, Saint-Luperce, Saint-Marc-de-Landelles, Saint-Maurice-de-Gaslou, St-Pierre-du-Favril, Vaupillon, Verrigni.

Arrondissement d'Illiers : Illiers, Bailleau-le-Pin, Beaumont-le-Chartif, Bithonvilliers, Blandainville, Bois-Landry, Bullon, Cernay, Chamfours, Combres, Condé, Epautrolles, Ermenonville-la-Grande, Ermenonville-la-Petite, Frazé, Frétigny, Grandhoux, Happonvilliers, La Croix-du-Perche, La Gaudamé, Les Autels-Tubœuf, Les-Châteliers-Notre-Dame, Les Corvées, Les-Yys (ou Uys?), Magny, Marchéville, Marolles, Méréglise ou Desligneries, Mézières, Montigny, Mothe-

reau-sur-Brou, Nogent-sur-Eure, Ollé, Saint-Amand, Saint-Avit, Saint-Denis-d'Authou, Saint-Denis-des-Puits, Saint-Hilaire-Desnoyers, Saint-Lubin-de-Chassant, Sandarville, Thiron-Gardais, Vieuxvic, Villebon.

Arrondissement de Voves : Voves, Allonne, Andeville, Beauvilliers, Berchères-l'Evêque, Boisvillette, Boiville-la-Saint-Père, Chenonville, Corancez, Dammarie, Fains, Francourville, Fresnai-le-Comte, Gellainville, Germignonville, La-Chapelle-Saint-Loup, La-Folie-Herbault, Luplanté, Meslai-le-Grenet, Meslai-le-Vidame, Minières, Montainville, Morancéz, Pizi et Boncé, Praville, Prunai-le-Gillon, Rouvrai-St-Florentin, Sours, Theuville, Thivars, Vert, Viabon, Villars, Villeau, Villeneuve-Saint-Nicolas, Ymonville-la-Grande.

2° Election de Dourdan.

Arrondissement de Dourdan : Dourdan, Ablis, Allainville, Argervilliers, Authon, Boinville-le-Gaillard, Boissy-le-Sec, Bonnelles, Boutervilliers, Breuillet, Breux, Brière-les-Scellés, Bullion, Châlo-Saint-Mars, Chatignonville, Claire-Fontaine, Congerville, Corbreux, Garencières, Hattonville, La-Forêt-Leroy, Les-Granges-Leroy, Leval-Saint-Germain, Longvilliers, Mérobert, Moulineux, Parray, Ponthévrard, Richarville (ou Saint-Lubin-des-Champs), Rochefort, Roniville-sous-Dourdan, Saint-Chéron, Saint-Cyr, Sainte-Même, Saint-Escobille, Saint-Hilaire, Saint-Martin-de-Brétencourt, Saint-Maurice, Sermaize, Sonchamp, Souzi-Labriche, Villeconin.

3° Septième Arrondissement formé de Paroisses prises partie dans l'Election de Chartres, partie dans l'Election de Dourdan :

Dans l'Election de Chartres : Ouarville (chef-lieu alternatif), Aunay-sous-Auneau, Béville-le-Comte, Denonville, Fresnay-l'Evêque, Gonillons, La-Chapelle-d'Aunainville, Lenéville-la-Chénard, L'étuin, Louville-la-Chénard, Maisons-en-Beauce, Moinville-la-Jeulin, Mondonville-Saint-Jean, Morainville, Moutiers-en-Beauce, Réclainville, Roinville-sous-Auneau, Saint-Léger-des-Aubées, Sainville, Santeuil, Voix.

Dans l'Election de Dourdan : Gommerville (chef-lieu alternatif), Ardelu, Aulu, Barmainville, Baudreville, Châlon-la-Reine, Chastenay, Dommerville, Gaudreville, Grand-Ville, Guillerval, Intreville, Mérouville, Monnerville, Neuvy, Oinville-Saint-Liphard, Oizonville, Pussay, Rouvrai-Saint-Denis, Thionville, Trancrainville, Vierville,

III. — Département de Blois et Romorantin (1)

1° Election de Blois.

Arrondissement de Blois : Blois, Chailles, Chambon, Chouzy, Coulanges, Grançay, Jussay, Mesland, Mouteaux, Orchaise, Ouzain, Prunay, Saint-Gervais, Saint-Lubin-de-Landes, Saint-Lubin-en Vergonnois, Saint-Martin-de-Landes, Saint-Secondin, Saint-Sulpice, Saint-Victor, Santenay, Seillac, Ville-Baron, Vineuil.

Arrondissement de Mer : Mer, Aulnay, Averdon, Chambord, Champigny, Couan, Cour-sur-Loire, Fossé, Huisseau, La-Chapelle-Saint-Martin, La-Chapelle-Vendômoise, Marolles, Maslives, Maves, Ménars, Montlivault, Muides, Mulsans, Saint-Bohaire, Saint-Christophe-de-Suèvres, Saint-Claude-de-Diray, Saint-Denis, Saint-Dyé, Saint-Lubin-de-Suèvres, Saint-Martin-de-Suèvres, Talcy, Ville-Francœur, Villerbon, Villexanton.

Arrondissement de Contres : Contres, Bracieux, Caudé, Cellettes, Chaumont, Chéverny, Chitenay, Couddes, Cour-Cheverny, Courmenin, Feings, Fontaine-en-Sologne, Fougères, Fresnes, Lambin, Lassay, Les Moutils, Mont, Mouton-sur-Nièvre, Ouchamps, Pontlevoy, Seur, Soings, Tour, Valaire.

(1) Procès-Verbal des Séances de l'Ass. de Dép. de Blois et Romorantin. Séance du 13 octobre 1787.

2e Election de Romorantin.

Arrondissement de Romorantin : Romorantin, La Ferté-Beauharnais, La-Ferté-Imbault, Langon, Lanthenay, L'Hopital, Loreux, Luçay-le-Mâle, Marcilly-en-Gault, Millançay, Montant, Mur, Nançay, Neung, Orçay, Pruniers, Saint-Genoux (Selles St-Denis), Salbris, Souesmes, Theillay, Tremblevif (St-Viâtre), Veilleins, Vernon, Villefranche, Villehervier.

Arrondissement de Graçay : Graçay, Aize, Aujouin, Bagneux, Buxeuil, Châtres, Douçay, Dun (?) le-Poëlier, Fontenay, La-Chapelle-Montmartin, La-Chapelle-Saint-Laurian, Maray, Mennetou-sur-Cher, Méry-sur-Cher, Nohant-en-Graçay, Notre-Dame-de-Graçay, Orville, Poulaine, Saint-Cécile, Saint-Christophe-de-Vatan, Saint-Christophe-en-Bazelle, St-Julien, Saint-Laurent-de-Vatan, Saint-Loup, Saint-Oustrille-de-Graçay, Saint-Phalier, Thénioux.

Arrondissement de Saint-Aignan : Saint-Aignan, Billy, Chabris, Châtillon-sur-Cher, Chémery, Choussy, Couffy, Gièvres, Gy, Lyé, Mehers, Meusnes, Mouthon-sur-Cher, Noyers, Oisly, Parpeçay, Paulmery, Rougeon, Saint-Romain, Seigy, Sembleçay, Thézée, Varenne, Villedieu.

IV. — Département de Châteaudun et Vendôme (1)

1° Election de Chateaudun.

Arrondissement de la Bazoche-Gouet : La Bazoche-Gouet, Arrou, Arville, Authon (272) (2), Beauvilliers (140), Boisgasson, Bouffry, Bourguerin-Boisseleau, Boursay (108), Brou (324), Buslou-Gros-Chêne, Champrond, Charbonnières, Châtillon (240), Chêne-Carré, Coudray (112), Courtalain (100).

(1) Procès-Verbal des Séances de l'Ass. de Dép. de Châteaudun et Vendôme. Séance du 18 octobre 1788.

(2) Le chiffre qui se trouve entre parenthèses, indique le nombre de *feux* que contient la Paroisse.

Dampierre (103), Ecoman, Fontaine-sous-Pezou (34), Frouville, La-Bosse, La-Chapelle-Guillaume, La-Chapelle-Royale (98), La Colombe (45), La Fontenelle (137), La Gahaudière (40), Langey (113), L'Anneray, La Saulcé, Legault-au-Perche (233), Le-Plessy-Dorin, Le Poilay (123), Les-Autels (48), Les-Etilleux, Les-Fiefs-d'Authon, Lugny-au-Perche (117), Melleray (202), Miarmagne (88), Monthard, Montmirail (270), Oigny, Renay (54), Rodon, Ruau (60), Saint-Avit-au-Perche (82), Saint-Baumert, Saint-Claude-Fromentel, Saint-Lubin-de-St-Fonds (72), Saint-Mandé (24), Saint-Pellerin (92), Vervillon (76), Villeboust (48), Vieuxvy (48), Unvers, Yèvres.

Arrondissement de Cloye : Cloye (278), Autainville (140), Auteuil, Binas (197), Brévainville, Charray (62), Châteaudun, Douy (84), Fretteval, Jallans (59), La Chapelle-du-Noyers, La-Ferté-Vineuil (98), Lemée-en-Beauce, Le Plessy-d'Eschelles (40), Lignières (77), Lutz-en-Dunois, Marchenoir, Membrolles, Moisy (104), Montigny-le-Gamelou (96), Morées, Oucques (212), Ouzouer-le-Breuil (74), Ozons (ou Ouzouer?)-le-Doyen, Romilly-sur-Aigre (78), Saint-Cloud, Saint-Denis-les-Ponts (158), Saint-Hilaire-la-Gravelle (103), Saint-Hilaire-sur-Yerre (98), Saint-Jame-Villeneuve (35), Saint-Jean-Fromentel (105), Saint-Laurent-des-Bois (96), Saint-Léonard (184), Saint-Lubin-des-Prés (58), Semerville, Thiville, Tripleville, Verdes (110), Villampuy (76), Villegomblain.

Arrondissement de Bonneval : Bonneval, Alluye, Bagnolet, Bazoches-en-Dunois, Bourneville, Bouville, Bulainville, Civry, Connie, Cormainville (98), Courbehaye (57), Dancy, Dangeau (262), Donnemain, Flacey (50), Fontenay-sur-Connie (71), Gohorry (54), Guillonville (104), La-Chapelle-Onzerain (36), Logron, Loigny-en-Beauce (80), Lolon, Marboué, Moléans, Molitard (42), Montboissier, Montemain (50), Montharville (46), Moriers (104), Neuvy-en-Dunois, Nottonville (114), Orgères (74), Patay (174), Péronville (112), Pré-Saint-Evrol, Pré-Saint-Martin (108), Saint-Christophe (48), Saint-Etienne-du-Gault (174), Saint-Germain-les-Alluye, Saint-Lubin-de-Ligny (73), Saint-Martin-du-Péan (172), Saint-Maur, Saint-Maurice (68), Sancheville, Saumeray, Trizay (63), Varize (74). Villeneuve-sur-Connie (42), Villiers-Saint-Orien, Vitray (57).

2° Election de Vendome (1).

Arrondissement de Vendôme : Vendôme, Ambloy (41), Arenne (37), Baigneaux (24), Boisseau (34), Champigny (108), Coulommiers, Crucherai, Epiais-la-Chapelle, Faye (52), Gombergean (44), Huisseau, Lancé, Lancôsme (31), Landes (20), Long-Pré, Marcilly, Meslai (45), Naveil (310), Nouray (45), Périgny (62), Pray, Rocé, Rodon (22), Saint-Amand (78), Ste-Anne (24), Saint-Firmin (88), Sainte-Jame (27), Saint-Ouen-les Vendôme, Selomme (133), Thoré (20), Touraille (47), Villefrancœur (53), Villemardy (168), Villerable, Villerfaux, Villeromain, Villetrun, Villiers.

Arrondissement de Montoire : Montoire, Artins (107), Authon, Bonneveau (100), Cellé, Fontaine, Fortan, Houssay, Laverdin (93), Lentier, Les-Hayes (110), Les Roches (150), Lunay, Mazangé, Monthodon (113), Prunay, Saint-Arnoult (85), Saint-Jacques-des-Guérets, Saint-Martin-du-Bois, St-Pierre-du-Bois, Saint-Quentin (64), Saint-Rimay (55), Sanières (53), Savigny-en-Braie, Ternay (134), Trôo, Villavard.

Arrondissement de La-Ville-aux-Clercs: La-Ville-aux-Clercs, Azé et Beaulieu, Beauchêne (48), Boursay (29), Buslou, Chapelle-Vicomtesse, Chauvigny, Choué (221), Danzé, Epuisay (146), Espéreux (15), Fontaine-Raoult (100), Le-Temple-de-la-Champignolle, Lisle (25), Pezou (66), Romilly-au-Perche (60), Rouillis, Saint-Agil (148), Saint-Marc-du-Cor (138).

V. — Département de Montargis et Gien (2)

Election de Montargis.

Arrondissement de Montargis : Montargis, Amilly (295), Cepoy (174), Chalette (76), Changis (52), Chevillon (123), Conflans (34), Ferrières (303), Fontenay (64), Griselles (104), Gy-

(1) En 1788 la composition des Arrondissements de l'Election fut modifiée et ils comprirent le 1er : 29, le 2e : 28 et le 3e : 28 Par. (V. page 618.)

(2) Procès-Verbal des Séances de l'Ass. de Département de Pithiviers et Montargis. Séance du 13 octobre 1787.

rolles (128), Guy-les-Nonains (82), La-Chapelle-Saint-Sépulcre (35), La-Cour-Marigny (84), La-Selle-en-Ormoy (98), Le-Moulinet (40), Lombreuil (35), Migneret (45), Montereau (199), Mormans (36), Oussoye (138), Pancourt (48), Pannes (240), Saint-Firmin-des-Bois (100), Saint-Germain (196), Saint-Maurice-sur-Fessard (204), Thimory (88), Varennes (80), Ville-Mandeur (66), Vimory (164).

Arrondissement de Châtillon : Châtillon (390), Adon (60), Aillaut (69), Boismorand (38), Châteaurenard (404), Chêne-Arnoust (47), Contrait (18), Dame-Marie (87), Dicy (76), Douchy (159), Fains (ou Feins) (32), La-Bussière (55), La-Chapelle-sur-Laveron (104), Langesse (26), Le-Charme (47), Les-Choux (57), Melleroy (100), Montbouy (128), Montcorbon (140), Montcresson (118), Noyen-sur-Vernisson (70), Ouzouer-des-Champs (47), Pressigny (39), Roguy (160), Sainte-Geneviève-des-Bois (186), Saint-Hilaire-sous-Puisseau (67), Saint-Maurice-sur-Laveron (260), Solleterre (27), Trigneret (256).

Arrondissement de Boiscommun : Boiscommun, Auvilliers (80), Beauchamps (68), Bellegarde (196), Chailly (90), Chambon (152), Chatenoy (44), Chemeault (86), Coudroy (61), Fréville (55), La-Narville (33), Lorris (318), Mézières (59), Montbarrois (123), Montliard (64), Nancray (160), Neploye (60), Nibelle (188), Noyers (72), Ouzouer-les-Choisis (67), Prénoy (90), Quiers (68), Saint-Michel (66), Saint-Sauveur (4), Vieilles-Maisons (50), Villemoutiers (105).

IV. — Récapitulation générale et Renseignements complémentaires

---

Généralité d'Orléans. (Bureau des Finances et Intendance à Orléans) chef-lieu Orléans (de 40 à 45.000 habitants.)

I. — POPULATION (environ 700.000 habitants).

II. — Superficie : 1.021 lieues carrées (1).

III. — Impositions : (« Taille personnelle. Province des cinq grosses fermes et des grandes gabelles (1) »).

Total général : 20.000.000 de livres (1), (soit environ, 3,5 0/0 de l'ensemble des contributions du Royaume (1) et par tête, 28 livres, et 11 à 12 sous.

Impositions directes (taille, capitation, vingtièmes, prestation en argent), 7.876.030 livres (2), soit, par tête : 11 livres 5 sols.

Déduit les décharges et modérations (*perception effective*), 7.706.030 livres (2), soit par tête, 11 livres (et une fraction infinitésimale).

IV. — Divisions

1° *Administratives :*

Sept Départements ;
Douze Elections ;
Trente-sept Arrondissements ;

Onze cent cinquante quatre Villes et Communautés.

2° *Ecclésiastiques :*

Trois Evêchés : l'Evêché d'Orléans ;
l'Evêché de Chartres ;
l'Evêché de Blois ;

suffragants de Paris.

Nota. — De plus, Clamecy était le chef-lieu de l'évêché *in partibus* de Bethléem.

Enfin le Gâtinais-Orléanais appartenait aux diocèses d'Auxerre et de Sens.

3° *Militaires* :

Gouvernement général de l'Orléanais, sauf les annexes :

(1) Chiffres fournis par M. de Luçay. (« Les Assemblées Provinciales sous Louis XVI. »)

(2) V. les différents tableaux du chapitre II ci-dessus.

3 lieutenants généraux (Orléans et Beauce, Pays Chartrain, Blaisois).

4° *Judiciaires.* (Dépend du Parlement, de la Chambre des Comptes et de la Cour des Aides de Paris).

Présidiaux : à Orléans.
Blois ;
Chartres ;
Montargis.

Juridiction consulaire à : Orléans.

5° *Universitaires :*

Université ou Faculté de Droit d'Orléans fondée en 1302.

6° *Par Régions :*

Orléanais, Beauce, Dunois, Vendômois, Blaisois, Gâtinais, Nivernais, Sologne, Bas-Perche ou Perche-Gouët.

7° *Par rapport aux Départements actuels :*

Loiret, Loir-et-Cher et Eure-et-Loir avec des fractions de Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Nièvre, Yonne, Sarthe, Indre.

Les trois Départements du Loiret, Loir-et-Cher et Eure-et-Loir qui correspondent approximativement à l'ancienne Généralité d'Orléans ont aujourd'hui une population totale de 917.631 habitants (1), et payaient ensemble, en 1905 : 25 millions 697.662 francs (2) d'impositions directes, soit 28 francs par tête (en 1787 : 11 livres 5 sols).

De plus l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et du timbre a perçu, en 1904, dans ces trois Départements, une somme de : 15.655.859 (3), ce qui avec les impôts directs forme un total de 41.353.521 francs, soit par tête 45 francs et six à sept centimes (en 1787 : 28 livres et 11 à 12 sous).

(1) Loiret: 366.660; Loir-et-Cher: 275.538 ; Eure-et-Loir: 275.433 (Recensement de 1901).

(2) Loiret: 10.062.229 francs. Loir-et-Cher: 6.229.532. Eure-et-Loir: 9.405.901. (Annuaire statistique de la Direction du travail. XXVe volume. Ed. 1906.)

(3) Loiret: 6.764.983 francs. Loir-et-Cher: 4.064.801. Eure-et-Loir: 4.826.075. (Annuaire statistique de la Direction du travail. XXVe Volume. Ed.: 1906.)

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

Organisation de l'Assemblée Provinciale, des Assemblées de Département et des Municipalités

CHAPITRE DEUXIEME

Les Impositions dans la Généralité d'Orléans sous l'administration de l'Assemblée Provinciale

CHAPITRE TROISIEME

Les attributions de l'Assemblée Provinciale au sujet des différentes dépenses à faire dans la Province

CHAPITRE QUATRIEME

« Bien Public » Commerce et Agriculture

ANNEXES

Paris. — Typ. A. DAVY, 52, rue Madame. — Téléphone 704-19



UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ESCLAVAGE ET IMMIGRATION

LA QUESTION DE LA MAIN-D'ŒUVRE AUX ANTILLES

Le Décret du 13 *février* 1852

Et la Convention Franco-Anglaise du 1er *juillet* 1861

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 27 *mai* 1907, *à* 2 *heures* 1/2

PAR

Pierre LACASCADE

Président : M. LESEUR, *professeur.*

Suffragants : MM. CHÉNON, *professeur.*
GIDE, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE DES FACULTÉS
A. MICHALON
26, Rue Monsieur-le-Prince, 26
1907

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

ET

DE MA SŒUR

A MA FAMILLE

AVANT-PROPOS

La question de la main-d'œuvre aux colonies a été successivement résolue par l'esclavage et par l'immigration ; ces deux institutions ont été l'objet, de la part d'éminents écrivains, historiens, économistes ou polémistes, d'études savantes et documentées.

Le problème subsiste actuellement, avec toutes ses difficultés, aussi bien pour nos vieilles colonies que pour nos nouveaux établissements ; cependant, bien qu'il n'ait pas été résolu de façon satisfaisante pour chacune de nos possessions d'outre-mer, nous ne nous sommes pas proposé d'en entreprendre ici l'examen, de patronner ou de proposer telle ou telle solution.

Dans le travail que nous présentons, travail consacré aux Antilles, et plus spécialement à la Martinique, nous avons résolu uniquement d'aborder un à-côté de la question, d'essayer de réfuter une erreur assez répandue, une théorie devenue classique, pour ainsi dire, dès qu'il s'agit de nos « colonies à esclaves ».

Notre contribution dans ce sens a porté, d'une part, sur l'étude des résultats de l'esclavage, des conséquences de son abolition; d'autre part, sur les causes, le fonctionnement et les résultats du régime appelé improprement, dans son ensemble, le régime de l'immigration ; nous nous sommes inspiré, dans nos développements, de deux catégories de sources, formant la base même de notre documentation : d'une part, la correspondance adressée au Ministre de la marine et des colonies par M. Perrinon, témoin oculaire, à la Martinique, de cette partie de notre histoire antillaise immédiatement postérieure au décret d'émancipation ; d'autre part, d'une enquête faite par le gouverneur de la Martinique, dans le courant de l'année 1853, au moment où, sous l'étiquette d'immigration, on rétablissait l'esclavage sous une forme déguisée, on restaurait l'asservissement du travailleur agricole à la terre.

L'abolition de l'esclavage a-t-elle causé la ruine des Antilles; au lendemain de l'émancipation les travailleurs ont-ils déserté les cultures; l'agriculture a-t-elle manqué de bras ; a-t-il été nécessaire de réglementer exceptionnellement le travail de la terre, et d'introduire des bras étrangers, dans le pays, à jet continu? Tels sont les différents points que nous avons abordés.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LES ANTILLES EN 1848

La grande culture, celle de la canne à sucre, conservait aux Antilles, en 1848, sa suprématie séculaire sur les autres cultures, encore à l'état embryonnaire, et l'abolition de l'esclavage a été essentiellement l'émancipation de la main d'œuvre africaine, employée sur ces vastes « habitations », où l'agriculture et l'industrie étaient accouplées, où le même ouvrier travaillait successivement aux champs et aux moulins, à la production de la canne et à la fabrication de ses produits, où les connaissances techniques étaient nulles, l'outillage agricole réduit à sa plus simple expression.

Les esclaves, qui allaient devenir les affranchis de 1848, étaient tous de cette race noire d'Afrique qui

avait fait souche dans le pays depuis un temps plus ou moins long — véritable troupeau humain, attaché à la glèbe, appartenant moins au maître qu'à l'habitation; on disait « l'habitation, les noirs et objets mobiliers y attachés. » Loués, vendus, cédés en même temps que la propriété, à titre d'accessoires obligatoires, ils étaient insaisissables comme les animaux et l'habitation elle-même (1).

Les mœurs de cette population africaine étaient paisibles et patriarcales. Le noir est d'humeur sédentaire; il tient de notre paysan l'amour profond du sol où il est né, de la case où il a vécu, du jardin où il tire sa subsistance. Il se considérait si bien chez lui dans ce coin de l'habitation, où tenait entière sa vie intime, qu'au lendemain de l'affranchissement, après avoir essayé d'agir par persuasion, il fallut employer la force armée pour faire sortir des cases d'anciens esclaves qui, tout en refusant de travailler, n'admettaient pas qu'on les expulsât ainsi. D'ailleurs, revenant au travail après avoir goûté quelques instants des premiers enivrements de la liberté, ils retournaient plus volontiers à leurs anciens « ateliers » que sur d'autres habitations; c'est ainsi que certains ateliers furent, en 1850, au

1. Le Code civil était en vigueur aux Antilles depuis 1805, sauf ses dispositions relatives à l'expropriation forcée (livre III, titre XIX); cet état de choses fut maintenu sous la Restauration.

moment où l'ordre régnait partout, composés presque exclusivement de leurs anciens esclaves. Ces ateliers étaient des réunions de travailleurs, répartis sur l'habitation par groupes de dix à vingt, cinquante au plus, les domaines de premier ordre ne comptant guère, en moyenne, plus de cent esclaves (1); les enfants, réunis à part formaient un petit atelier. En général, l'esclave se nourrissait lui-même, et, en compensation, il lui était accordé un jour par semaine, employé à cultiver son bout de terre. Mais nous n'avons pas à développer autrement ces différents points.

L'affranchissement de la main-d'œuvre esclave, la seule qui existait normalement aux colonies, était un problème d'un intérêt vital, à la solution duquel les pouvoirs publics s'acheminaient petit à petit, soucieux de ménager la transition du travail servile au travail libre, et d'organiser un système d'émancipation graduelle et indirecte. On avait beaucoup fait dans ce sens, avant que la République de 1848 proclamât l'abolition immédiate. Une commission, nommée le 26 mars 1840, pour examiner cette question, avait pris l'initiative d'entreprendre cette œuvre d'humanité et de haute justice ; elle édicta différentes mesures, dont l'application rigoureuse fut poursuivie, en dépit de la vive résis-

---

1. A la Martinique, on comptait 60 grandes sucreries contre 335 petites; à la Guadeloupe, les petites exploitations existaient dans une proportion plus grande encore. Cochin, I, 281.

tance qu'opposèrent les Conseils coloniaux (1). La loi du 18 juillet 1845 codifia cette œuvre : l'esclave cessait d'être une chose ; il devenait un être capable de s'élever à la personnalité, à la famille, à la propriété ; le pécule et le rachat légaux lui donnaient désormais le droit de posséder ce qui lui appartenait, d'obtenir de gré ou de force, sa liberté, en payant sa rançon avec ce qu'il avait gagné.

D'ailleurs, en dehors de la situation juridique de l'esclave, son bien-être moral et matériel préoccupait également les esprits ; on votait, en 1839, une somme de 650.000 francs, destinée, sous la désignation de « Fonds de moralisation », à l'instruction et à la protection morale des esclaves, et répartie de la façon suivante : 200.000 francs pour servir à l'augmentation du clergé, 200.000 francs pour la construction de chapelles sur les habitions, 200.000 francs pour l'établissement d'écoles primaires, 50.000 francs pour le patronage des esclaves (loi du 5 janvier 1840). C'étaient encore, nées des conclusions de la Commission de 1840, la loi du 19 juillet 1845, ouvrant un crédit total de 930.000 francs, sur lesquels, notamment une somme de 360.000 francs était destinée à concourir au rachat des esclaves et à la création d'établissements agricoles, « lorsque l'administration le jugera nécessaire, et sui-

---

1. Rapport du ministre au roi, du 21 mars 1847. Cf. *Revue Coloniale*, 1847, II, 925.

vant les formes déterminées par ordonnances à intervenir » (1) ; les ordonnances royales du 18 mai 1846, sur l'instruction religieuse et élémentaire des esclaves, du 4 juin 1846, sur le régime disciplinaire du 5 juin 1846 sur la nourriture, l'entretien et les soins médicaux. On peut inférer de toutes ces dispositions légales qu'en attendant l'abolition de l'esclavage, cette « expropriation pour cause de moralité publique », suivant la saisissante formule de Lamartine, il y avait matière à réprimer des abus, et que si, par exemple, des arrêtés locaux étaient intervenus pour fixer, quant à la nourriture et à l'entretien, un minimum obligatoire (2), c'est qu'apparemment l'ordinaire de la nourriture et du vêtement était presque partout inférieur à ces modestes proportions.

Et, de fait, les possesseurs d'esclaves semblaient vouloir encore tenir dans un état d'infériorité notoire ceux qui allaient être les affranchis du lendemain. On tuait les tendances naturelles du noir, les joies du foyer et de la famille leur étaient refusées, rien ne favorisait le mariage : ainsi il était parfaitement licite d'empêcher de se réunir deux esclaves, mariés, mais appartenant à

---

1. Cf. *ultra*, p. 14, en note.
2. Les minima ont été généralement les suivants : le maître devait fournir à son esclave 6 livres de farine manioc, 1 kg. 1/2 de morue et de viande salée par semaine ; deux chemises, un pantalon, une veste et un chapeau tous les six mois.

des maîtres différents, de vendre un mari sans sa femme ; un père pouvait se racheter sans son fils, etc... D'ailleurs, n'était-ce pas aller au rebours de l'émancipation, que d'avoir détourné de son affectation légale ce fonds de moralisation de 1839, d'avoir, notamment, consacré les crédits à l'embellissement des églises des chefs-lieux, où il n'y avait pas de place pour les esclaves, que d'avoir conservé intact le fonds de 360.000 francs de la loi de 1845, malgré les termes si nets et si précis des instructions ministérielles du 29 août 1845 ? (1) Bref, jusqu'à la veille de l'émancipation, il semble que les possesseurs d'esclaves mirent tout en œuvre pour empêcher les dispositions libérales d'aboutir ; ils ne firent rien, somme toute, en vue de l'échéance de cette réhabilitation humaine, dont le terme était certain, bien qu'on le retardât le plus possible.

Et cependant les Antilles mouraient de l'esclavage ;

---

1. « Les habitations domaniales serviront de base à l'application des mesures que le gouvernement croira devoir adopter. C'est sur ces habitations qu'il faudra, simultanément ou successivement : placer les travailleurs européens... recueillir les noirs des deux sexes, appartenant à la classe des affranchis... employer avec salaire, à mesure qu'ils seront libérés, les noirs, aujourd'hui appartenant au domaine... enfin, modifier les anciennes formes du travail, essayer tous les moyens qui se présenteront pour intéresser les noirs aux résultats de l'exploitation agricole, et appliquer toutes les méthodes dont il paraîtra utile de donner l'exemple aux propriétaires. »

elles étaient largement pourvues des bras nécessaires à leur exploitation agricole, aux besoins de la culture (il y avait à la Martinique, 43.800 ouvriers agricoles, 51.500, à la Guadeloupe) ; mais, à vrai dire, les pratiques du travail servile y avaient étouffé toute initiative, tout esprit de progrès. Avant d'oser l'émancipation immédiate, on avait pensé, en favorisant l'introduction dans ces pays de travailleurs libres européens, arriver ainsi à secouer la torpeur générale. L'idée n'était pas nouvelle : les travailleurs libres européens ont précédé les esclaves africains aux Antilles ; ceux qui, les premiers, défrichèrent les terrains conquis sur les Caraïbes, les ouvriers agricoles des débuts de la colonisation furent des Français, normands ou bretons, qui, fuyant la vie difficile de la métropole ou les rancunes familiales, partaient aux Antilles en vue du travail de la terre.

Colbert encouragea cette immigration de race blanche, tant en vue d'un accroissement de population qu'en vue de l'exploitation des richesses naturelles du sol et de la création d'établissements agricoles. Le travailleur engagé devait à son employeur trois années de travail : un arrêt du Conseil en date du 28 février 1670 réduisit cette durée à dix-huit mois. Toutefois les immigrants européens n'arrivaient aux Antilles qu'en nombre notablement insuffisant, et les difficultés d'un pareil recrutement étaient nombreuses, à en juger par la nécessité qu'il y eut d'obliger les négociants, envoyant des navires en Amérique, d'y embarquer un

certain nombre d'engagés (ordonnance du 18 février 1698), et, plus tard, de les libérer de cette contrainte moyennant le versement d'une somme de 60 livres, aux lieu et place de chaque engagé (ordonnance du 17 novembre 1706).

Et, d'ailleurs, peut-on s'étonner que cette immigration ait été si peu en faveur ? D'une part, en effet, la législation était, en la matière, confuse : Aucune sanction du contrat d'engagement, aucune garantie pour le travailleur, des conditions mal établies, incertaines et flottantes, tout était laissé, en définitive, au bon gré de l'employeur. Dans la réalité, les engagés étaient traités comme de véritables esclaves, mal nourris, mal soignés, peut-être même sans salaire ; il y avait là, sinon un esclavage nominal, du moins un état de choses pire peut-être, parce qu'il créait des illusions et faisait des dupes. D'un autre côté, ce recrutement de travailleurs par voie d'engagement pouvait il lutter victorieusement contre le recrutement des esclaves par la traite ? Par la simplicité de son jeu, la traite, cette pourvoyeuse intarissable de bras, avait séduit les colons propriétaires ; l'immigration européenne avait dès lors fait son temps ; la totalité de la main-d'œuvre devient esclave, les anciens travailleurs libres européens acquièrent droit de cité, possèdent des habitations, deviennent à leur tour propriétaires d'esclaves, et c'est ainsi que les pionniers des Antilles sont devenus la souche d'un grand nombre de familles habitant encore le pays.

L'immigration européenne fut officiellement arrêtée en 1774. La Commission coloniale de 1840 reprend l'idée. On voit, en effet, à cette époque, le Gouvernement français favoriser, durant les derniers moments que l'esclavage avait encore à vivre, l'introduction aux colonies d'une main-d'œuvre libre européenne. Même il ne reculait pas devant de lourds sacrifices, et la loi du 19 juillet 1845, que nous avons eu précédemment l'occasion de citer, affectait, sur le crédit général de 930.000 francs, une somme de 120.000 francs à « l'introduction d'ouvriers et cultivateurs européens aux colonies ». Il y a un mouvement d'opinion très réel en faveur des idées de Colbert, mais combien modifiées ! Les conceptions sont différentes, parce que le but poursuivi a changé. En effet, les préoccupations des débuts de la colonisation avaient été de satisfaire, par le nombre, aux exigences de l'exploitation du sol ; mais en 1840, ce but est atteint, les bras sont abondants, et la main-d'œuvre n'a plus besoin que d'être améliorée. Ce qui manque, ce sont des têtes, des initiatives, des connaissances techniques, il faut des chefs aux ouvriers agricoles. « Les ouvriers européens doivent être appelés aux colonies, moins pour augmenter le nombre des travailleurs, que pour y apporter l'usage des méthodes perfectionnées d'agriculture, qu'ils propageront aisément parmi les noirs », écrivait M. Auguste Boutan, dans un rapport qu'il adressait, de la Martinique, au

Ministre de la marine et des colonies (1) et sur lequel nous aurons à revenir dans la suite.

Ainsi, au milieu de ce souffle puissant d'humanité, de justice et de civilisation qui animait les esprits, mais sans vouloir l'abolition brutale de l'odieuse institution de l'esclavage, les pouvoirs publics, dans la métropole, préparaient la régénération du travail agricole par le contract stimulant d'une main-d'œuvre européenne : « L'immigration européenne, mesure sage et prévoyante, car les colons manquent surtout d'ouvriers d'élite, de mécaniciens, de contremaîtres, de chefs de culture, pour perfectionner leur outillage et conduire et former des ouvriers moins intelligents (2). »

On attendait également, de l'élément européen, la régénération de l'outillage agricole, qui n'existait pour ainsi dire pas. A cet égard, on pouvait retirer du rapport de M. Auguste Boutan, qui étudia sur place la situation des Antilles, d'intéressantes indications et de précieux enseignements. Aucun frais, aucune dépense pour le développement, ou même la création d'instruments aratoires nécessaires à une exploitation raisonnée du sol ; mais une multiplication inutile, un gaspillage effréné de toutes les forceshumaines, de ces bras dont le pays était abondamment pourvu. Ceux-ci sup-

1. Rapport du 12 octobre 1847.

2. Cf. Maurel. Histoire du travail aux colonies. *Revue coloniale*, 1847, page 217.

pléaient à ceux-là, et, toujours par esprit de routine, et par un intérêt mal compris, les hommes étaient employés de préférence aux animaux. Le travail de la terre se faisait bien plus communément à bras d'homme, avec la houe, qu'au moyen de la charrue ; le découragement de M. Boutan était bien justifié, quand il écrivait : « La charrue est généralement peu employée ; il y a bien des charrues sur la plus grande partie des habitations, mais il existe une charrue sur une habitation où on devrait en trouver dix fonctionnant constamment : la charrue est considérée comme accessoire, tandis qu'elle devrait être le moyen principal pour faire les cultures. »

Les inconvénients des moyens employés sautent aux yeux, et les résultats ne sont pas ce qu'ils auraient pu être. D'abord, ce travail très pénible, et que tout esprit rationnel réprouve, en raison même du temps qu'il demande, ne peut s'appliquer qu'à une infime partie du sol cultivable ; beaucoup de terrains sont laissés incultes, bien qu'il eût été avantageux de les cultiver. Et encore le seul effet immédiat de ce mode de travail, à bras d'homme, est-il de remuer simplement la terre, les mauvaises herbes ne sont pas détruites, et se propagent avec une rapidité qu'il eût été facile d'enrayer. « Douze paires de bœufs, laboureront un hectare par jour, et cela complètement, tandis que, pour faire la même besogne, en ne travaillant que la moitié de la superficie du terrain, on emploie au moins cent jour-

nées de travail (*ibid.*) » Il n'était pas étonnant, dès lors, que le rendement de la terre ait été en infime proportion avec le travail employé.

Les plaintes étaient d'ailleurs générales ; un autre témoin oculaire écrivait en 1847 : « L'agriculture est ici à un état presque sauvage, qui demande aussi son émancipation. Avec une incroyable exubérance de bras, le tiers à peine des terres est en valeur. Des terres en rapport sont abandonnées chaque jour pour des défrichements nouveaux ; l'esclave s'éreinte à tenter les cultures les plus barbares avec des instruments impossibles, et, les procédés de fabrication aidant, on obtient du sol le quart à peine de son rendement... (1). »

Tel domaine qui, dans la métropole eût été mis en valeur, avec profit, par quelques valets de ferme et une demi-douzaine de chevaux, employait, aux Antilles, des centaines d'esclaves, et des troupeaux de mulets et de bœufs (2).

Au surplus, ce gâchis effréné de vies humaines se compliquait de l'ignorance des connaissances techniques les plus élémentaires. La canne à sucre est nécessairement amenée du champ où elle a été coupée au moulin ; les distances sont souvent longues à parcourir, les étapes rudes ; malgré tout, ce travail était encore fourni par l'ouvrier agricole, les moyens de transport

1. *Revue Coloniale*, 1847. Tome XII, page 138.
2. Cf. Cochin, I, page 235.

se faisant couramment à dos d'hommes ou de mulets; la charrette (le « cabrouet ») était d'un emploi moins courant, parce que sa construction était défectueuse, son attelage imparfait; et l'on ne cherchait aucune amélioration, dans ce sens, pour éviter à l'homme une économie de peine et de temps, un travail dégradant; au surplus, on ne savait pas panser les bestiaux.

La terre elle-même, si admirablement féconde aux Antilles, n'était pas épargnée: ni assolement, ni engrais. « Les principales choses à exécuter, disait M. Boutan, consistent: dans les soins à donner aux animaux et la manière de les atteler et de les conduire; dans le travail complet de la terre avec la charrue et la herse; dans les sarclages de la canne avec la houe à cheval; dans la recherche des meilleurs engrais, animaux ou végétaux, et leur meilleur emploi; dans le mode de plantation; enfin dans l'établissement d'assolements, avec culture alterne, et suppression entière de la jachère (1). »

Même ignorance et même routine en ce qui concernait la fabrication des produits de la canne. « La fabrication du sucre a fait fort peu de progrès dans les colonies; en tous cas, ces progrès sont tellement douteux, et on les paie si cher, que l'on voit les hommes sensés préférer s'en tenir au système du Père Labat,

1. Cf. le chapitre consacré aux Établissements agricoles.

système dans l'enfance de la fabrication. Il est certain que ce système est défectueux, puisqu'il ne fait donner que 5 à 6 0/0 de sucre à la canne qui en renferme 18. » (Rapport de M. Boutan.)

D'ailleurs, la culture de la canne et la préparation du sucre et des autres produits (mélasses, tafias, rhums), continuaient à être réunies sur la même habitation, malgré les avantages d'une séparation qui eût rendu le producteur de canne libre de tous ses mouvements ; sans préoccupation de fabrication, et sans autres soins que le transport des cannes, il pourrait mieux cultiver, et planter une plus grande étendue de terre, ce qui augmenterait beaucoup son revenu » (*Ibid.*). Cependant il est vrai de dire que quelques essais avaient été tentés, mais, outre qu'on avait eu le tort d'introduire des appareils qui, dans la métropole, servaient à la fabrication du sucre de betterave et avec lesquels on ne pouvait traiter de la canne à sucre, la création de quelques usines centrales avait été assez dispendieuse.

Bref, en favorisant l'introduction aux colonies d'une main-d'œuvre européenne, on voulait, depuis 1840, la réorganisation radicale de cette situation lamentable, de ce malaise dont mouraient nos possessions d'outre-mer, par suite de l'esclavage ; et, ce que le bailly de Suffren écrivait de Fort-Royal (aujourd'hui Fort-de-France) à Mlle d'Alais, le 8 février 1799, était encore vrai en 1848 : « Les habitants peuvent se consi-

dérer sous deux classes : les maîtres durs et les travailleurs abrutis par l'esclavage (1). »

La Martinique, en 1847, eut un chiffre général d'affaires de 41.165.012 francs (22.841.091 fr. pour les importations, 18.323.921 fr. pour les exportations). La Guadeloupe eût un chiffre de 41.759.712 francs (21.339.190 fr. pour les importations, 20.420.522 fr. pour les exportations). La dernière année de l'esclavage a donc été exceptionnellement brillante comme résultats, il faut remonter à l'année 1844 pour trouver une pareille prospérité. Ces résultats ne laissent pas que d'étonner quand on songe que la mauvaise volonté, la routine et la mollesse retardaient toute émancipation et tout progrès, ou quand on songe à l'augmentation et à la plus-value dont eussent été susceptibles la production et le bien-être général, si l'agriculture et l'industrie n'avaient pas été placées à un aussi triste degré d'infériorité vis-à-vis de la métropole, si tous les bras disponibles avaient été mieux employés. Et l'on s'étonne bien plus d'entendre déjà parler du manque de bras comme excuse à cet état de choses. « Pourquoi demandait-on à un gérant d'habitation, laissez-vous la moitié de vos terres en jachères? — Ce sont les bras qui nous manquent. — C'est-à-dire que vous manquez d'une herse,

1. Lettres publiées par M. Ortolan. Cf. *Moniteur* du 2 novembre 1859.

d'une houe à cheval, d'une charrue à deux versants et d'un peu de force de volonté pour faire adopter par vos esclaves ces instruments dont la valeur en Europe est de 250 francs (1). »

Cette théorie du manque de bras, née à une époque où l'institution de l'esclavage tombait en décadence et touchait à sa fin, prendra corps, deviendra classique, oserons-nous dire, quand l'esclavage sera aboli et servira de prétexte, dans la suite, à un autre régime de servitude: l'immigration.

---

1. *Revue coloniale*, 1840, page 138.

CHAPITRE DEUXIÈME

LA COMMISSION DE 1848.

La Commission coloniale de 1840 avait sincèrement abordé le problème de l'esclavage ; mais elle travaillai dans le but d'une abolition progressive, elle avait reculé devant la perspective d'un affranchissement pur et simple. La République de 1848 osa la solution brutale, et ce fut là un des premiers actes du gouvernement provisoire. Le 4 mars 1848, il rendait un décret instituant, auprès du ministre provisoire de la marine et des colonies, une commission pour « préparer, sous le plus bref délai, l'acte d'émancipation immédiate dans toutes les colonies ». Le même jour, et en conformité de ce décret, M. Arago arrêta la composition de cette commission, placée sous la présidence de l'apôtre opiniâtre de l'émancipation, Victor Schœlcher, qui se faisait nommer, en même temps, sous-secrétaire d'État chargé spécialement des colonies et des mesures relatives à l'abolition de l'esclavage, et se voyait ainsi octroyer la liberté nécessaire pour mener à bien la

noble tâche qu'il avait imposée à sa vie (1). Dès le lendemain, la commission commençait ses travaux ; elle les poursuivit, pendant deux mois, avec une ardeur inlassable, que ne rebutèrent point une hostilité nettement marquée et de nombreuses difficultés. Elle sortit victorieuse de la lutte, et, le 27 avril 1848, son rôle était terminé par la promulgation des treize décrets et des deux arrêtés dont elle avait assumé l'élaboration (2).

La Commission coloniale de 1848 prit l'initiative d'élargir le travail qui lui avait été imposé par son décret d'institution ; elle fit plus que préparer l'acte d'émancipation, elle jeta les bases d'une législation nouvelle, empreinte de l'esprit de justice, de liberté et de sagesse qui l'animait. « Il ne s'agissait pas seulement de proclamer l'affranchissement des noirs ; deux mots auraient suffi : soyez libres ! Il fallait prendre des mesures pour que ce grand acte de réparation d'un crime de lèse-humanité s'accomplît de la façon la plus profitable à ceux qui en ont été les victimes ; il fallait en prévoir toutes les conséquences, afin d'en étendre le bien, afin d'en prévenir le mal, si quelque influence

---

1. Les autres membres de cette commission étaient : MM. Mestro, directeur des colonies ; Perrinon, chef de bataillon d'artillerie de la marine ; Gatine, avocat aux Conseils ; Gaumont, ouvrier horloger ; Wallon et Percin, secrétaires de la commission.

2. Cf. les décrets au *Bulletin officiel* du 3 mai 1848, nº 296 ; du 4 mai 1848, nºs 302 à 314 ; cf. les arrêtés au *Moniteur* du 4 mai 1848, partie officielle.

funeste pouvait en compromettre les résultats. A cet effet, la commission n'a négligé aucun moyen d'enquête. Elle a joint aux recherches de la précédente commission les documents nouvellement rassemblés dans les bureaux du ministère ; elle a reçu toutes les communications, elle a entendu, elle a questionné les représentants de tous les intérêts ; et le travail auquel elle s'est livrée montrera pourquoi, malgré sa légitime impatience, elle n'est pas arrivée plus tôt au but qui lui était marqué (1). »

Les grands colons, propriétaires d'esclaves, paraissaient s'incliner devant l'affranchissement, mais ils ne cessaient de lutter, et si leurs paroles déclaraient qu'ils voulaient l'émancipation, leurs propositions prouvaient qu'ils la détestaient secrètement : on accordait que la liberté était inévitable, mais on espérait la rendre impossible. La lutte que la commission avait à soutenir en faveur de la liberté, et de la grande pensée qu'elle était chargée d'appliquer, était dirigée par les délégués des colons, et les Chambres de commerce des principales villes métropolitaines (Bordeaux, Marseille, Lyon, Dunkerque, etc...), intéressées aux débats, du fait de leurs affaires avec les colonies (2). Elle consistait à

1. Rappport de la commission. Cf. *Moniteur* du 3 mai 1848, partie officielle.

2. La Chambre de commerce de Toulon manifestait ouvertement que l'émancipation était illégale et inhumaine, soit pour le travailleur, soit pour le propriétaire. Cf. *Procès-verbaux*, 1848, page 96.



assaillir la Commission de plaintes et de doléances de toutes sortes, à pronostiquer les pires événements pour l'avenir : la note générale était que l'émancipation immédiate compromettrait non seulement les intérêts commerciaux de la métropole et des colonies, mais la vie même des planteurs. Les pessimistes se cantonnaient obstinément dans deux revendications que, au nom du pays et de l'intérêt général, on présentait comme les tempéraments indispensables d'une émancipation immédiate : l'indemnité préalable et l'organisation du travail. Mais la commission ne s'arrêta pas à ces réclamations : elle admit le principe de l'indemnité, mais sans résoudre autrement la question, elle proclama la liberté pleine et entière du travail, parce qu'une organisation quelconque, en cette matière, était comme une contrainte qui ne pouvait être le cortège de l'émancipation.

L'indemnité préalable. — Le gouvernement provisoire avait décidé d'accorder l'affranchissement et l'indemnité. La commission était d'avis, en ce qui concernait ce deuxième point, que le dédommagement ne fût pas donné à la propriété exclusivement, mais assuré aux colonies tout entières, afin de tourner en même temps au profit du propriétaire et du travailleur. Elle posait la question, mais il ne lui incombait pas de la résoudre. Elle reconnaissait légale, sans cesser d'être éternellement illégitime, la possession de l'homme par

l'homme ; en conséquence, on ne pouvait détruire cette possession sans accorder une compensation. Il lui suffisait de proclamer ce principe et de souhaiter que l'indemnité tournât au profit de tous (1), son rôle n'allait pas plus loin, parce qu'il était un droit autrement supérieur au droit à l'indemnité, le droit à la liberté ; or la République de 1848 ayant résolu d'abolir immédiatement l'esclavage, la commission entendait ne pas subordonner cette abolition à la préparation et à l'exécution des mesures dont les conséquences eussent été de la retarder. Ne pouvant accorder à la fois et l'indemnité et l'émancipation, elle a donné à l'une le pas sur l'autre, sans cependant sacrifier l'une à l'autre, et le gouvernement provisoire a affranchi, en réservant la question de l'indemnité, certain que, l'émancipation consommée, le législateur ne reculerait pas devant ses conséquences pécuniaires (2).

Pourquoi les possesseurs d'esclaves insistaient-ils pour que l'indemnité fût préalable, réclamaient-ils l'argent pour eux avant la liberté pour les esclaves ? C'est apparemment parce qu'ils étaient dénués de res-

1. Dès les premiers jours de l'Assemblée nationale, une commission avait été nommée, pour préparer le règlement de l'indemnité. Elle a jugé la question dans le même sens, quant au principe. Cf le rapport de M. Roger (du Loiret).

2. L'article 5 du décret d'abolition porte que l'Assemblée nationale réglera la quotité de l'indemnité.



sources ; la situation financière des Antilles était en effet des plus précaires. De tous temps on s'expatriait aux Antilles, avec l'espoir d'y faire rapidement fortune ; et, de fait, cet espoir se réalisait souvent. Mais les propriétaires de ces fortunes mangeaient volontiers leurs revenus en Europe, quand ils n'abandonnaient pas la colonie, sans esprit de retour, entraînant à leur suite les capitaux ramassés. Il n'y avait pas de capital accumulé aux Antilles ; bien plus, le crédit n'existait pas, le prix des sucres s'était considérablement avili, l'impôt même était difficile à recouvrer. Une crise financière sévissait aux Antilles ; elle s'annonçait plus critique encore avec l'émancipation immédiate : les colons, propriétaires du sol et possesseurs d'esclaves, se sentaient directement menacés dans l'avenir. Déjà ruinés, bien que jouissant du privilège de ne pas payer leurs dettes (1), soumis aux exigences d'innombrables créanciers (2), ils allaient, sans ressources pour satisfaire à cette double nécessité, se trouver en face d'une main-d'œuvre affranchie, qu'il faudra employer, compter avec un travail libre, qu'il faudra rémunérer ; la perspective des salaires à payer effrayait leur impuissance.

---

1. Cf. *infra* page 10, en note.
2. On évaluait à 140 millions de francs la dette hypothécaire de la Martinique et de la Guadeloupe. Témoignage de M. Lavollée. Cf. *Procès-verbaux,* page 108.

La commission avait vu qu'il pouvait y avoir, de ce fait, matière à une suspension du travail : « La liberté est proclamée, il faut maintenir le travail, or point de travail sans salaire, point de salaire si l'on n'avance aux colons de l'argent pour y subvenir (1). » Pleine de sollicitude pour tous les intérêts, elle est venue au secours de cette incapacité pécuniaire, et, pour assurer la transition pacifique entre le travail servile qui cessait et le travail libre qui allait commencer, pour éviter toute solution de continuité dans les cultures, elle demandait l'établissement de banques de prêt et d'escompte, et, en même temps, une somme de 10 millions de francs pour être distribuée immédiatement à ces banques, à titre d'avance sur l'indemnité future, qui mît en mesure le maître de retenir le travail parmi les affranchis (1). Cette question de secours était tout à fait indépendante de la question d'indemnité ou dédommagement.

L'abolition arriva aux Antilles sans l'un ni l'autre ; une loi du 30 avril 1849 accorda l'indemnité et posait les fondements des banques coloniales (art. 7). Elle avait négligé de dire si l'indemnité serait mobilière ou immobilière, par suite si elle serait réservée aux seuls créanciers hypothécaires ou distribuée entre ceux-ci et les créanciers ordinaires (2). Des difficultés d'interpré-

1. Cf. *Procès-verbaux*, pages 229 et 230.

2. Le point était important à élucider, car les dettes hypothécaires des quatre colonies à esclaves réunies étaient évaluées à

tation retardèrent l'application de la loi, et ce n'est que postérieurement au décret du 24 novembre 1849, instituant le mode de répartition de l'indemnité, que commença la distribution (1).

L'esprit de la loi avait été que l'indemnité fût une subvention au travail libre, qu'une partie importante en passât dans les mains des nouveaux affranchis; mais en fait il n'en fut pas ainsi, et le but ne fut pas atteint. D'innombrables procès firent que la majeure partie de ce qui restait de l'indemnité (après prélèvement du huitième pour la création des banques) passa non point aux mains des ouvriers agricoles, mais entre celles de créanciers de toute nature ; l'argent retourna dans les ports de la métropole où les colons avaient leur énorme dette commerciale (2).

L'organisation du travail. — Cette question préoccupait les colons au plus haut point.

Ne se sentant pas en mesure d'offrir un salaire équitable en rémunération du travail libre, ils avaient cons-

---

230 millions de francs, et l'indemnité était de 120 millions. Cf. FAVARD *Abolition de l'esclavage.*

1. Chaque propriétaire reçut. par tête d'esclave, 430 fr. 47 à la Martinique, 470 fr. 20 à la Guadeloupe.

2. Sur le chiffre de 38.943.297 francs, représentant le capital de la rente accordée à la Guadeloupe, il a été fait 58.239.510 francs d'oppositions et délégations. Cf. Rapport de M. Beugnot, 1851.

cience de la part de responsabilité qui leur incomberait dans les événements ultérieurs, et, cependant, ils voulaient l'atténuer encore, pour la faire rejaillir tout entière sur les nouveaux affranchis. Leurs pronostics étaient sombres, ils parlaient de la cessation complète du travail, de l'abandon définitif des cultures, ils entrevoyaient la ruine des Antilles à bref délai, parce que le noir, livré désormais à son indolence et à sa paresse natives, privé de l'émulation que créent le spectacle et l'autorité des blancs, retournerait à la barbarie africaine et au vagabondage ; il y allait même de la sécurité du pays. La commission n'épousait ni ces craintes, ni ces accusations. « Le travail perdra-t-il des bras? Sans aucun doute, au premier jour de l'émancipation, les nègres voudront se sentir vraiment libres, en laissant la houe, symbole de la servitude. Mais il n'est pas moins permis de croire qu'après ce premier moment donné au repos, ils reviendront au travail, désormais affranchi de la contrainte et du fouet, régénéré par la liberté, transformé par une juste rémunération en une source de bien-être... (1). » Guidée par cette pensée, elle avait refusé toute organisation du travail ; confiante dans le nègre, elle affirmait qu'il saurait se montrer digne de la liberté qui lui était octroyée.

De plus, toute organisation quelconque du travail lui apparaissait comme une atténuation à l'indépendance

1. Cf. le rapport.

nouvelle du travailleur. En effet, tous les systèmes proposés aboutissaient à l'association forcée, c'est-à-dire à la contrainte au travail (1). L'association obligée, c'était le vœu ardent des délégués des colons de la Guadeloupe, mais la Martinique se montra peu disposée à prêter les mains à cette proposition, et la commission, frappée de ce qu'elle avait de peu libéral — c'était le servage déguisé sous la forme d'association — refusa d'y adhérer. Le plan du général Desfourneaux, établissant le premier, en 1799, le travail de la terre sur les bases du colonage partiaire, avait servi de polnt de départ à la généralité des projets. Les noirs se montraient réfractaires ; point d'obligation, mais un accord volontaire : l'association forcée n'est plus la liberté (2).

La commission donna gain de cause à ces derniers ; elle scinda les questions d'affranchissement et d'organisation du travail, parce qu'elle voulait éviter de substituer à l'ancien esclavage un mode quelconque de compression, de faire tomber le travailleur d'un régime d'exception dans un autre. « Tous ces projets sont possibles, hormis un seul : la contrainte au travail. Les

---

1. Cf. *Procès-verbaux, passim*, pages 11, 15 et ss. 23 et ss. etc. ; déclarations de M. Froidefond-Desfages, un des délégués de la Martinique : tout en proclamant la liberté, de droit naturel, il croit que l'État peut lui assigner des limites, qu'il peut contraindre au travail (séance du 9 mars).

2. Cf. les déclarations de la déportation des noirs et mulâtres. *Procès-verbaux*, pages 44 et ss.

nègres ne sauraient pas comprendre que l'on pût, tout à la fois, être libre et contraint; la République ne saurait vouloir leur arracher, d'une main, ce qu'elle leur a donné de l'autre (1). »

L'abolition arriva pure et simple aux Antilles : il y eut crise, c'était inévitable. Cette crise fut complexe, mais il n'est pas à dire que toute la responsabilité en incombe aux seuls affranchis; l'irrégularité du travail a tenu essentiellement à ce que ce travail a été mal dirigé, à ce qu'il y a eu de la mauvaise volonté, de la part de certains colons, à accepter le nouveau régime, et surtout à ce que le salaire a été irrégulier; et M. Cochin a pu écrire très justement dans son remarquable ouvrage (2) : « Le travail fut désorganisé, non pas seulement à cause de l'absence de la servitude, mais à cause de l'absence du salaire; non pas seulement parce que les mains de l'ancien esclave étaient libres, mais parce les mains de l'ancien maître étaient vides. »

La commission avait à cœur d'empêcher la ruine des Antilles, tout en sauvegardant les droits des nouveaux affranchis; et ses décrets étaient réellement faits pour concilier l'indépendance rendue aux anciens esclaves avec les droits des anciens maîtres, avec le travail et la

1. Cf. le rapport. Cf. également la polémique de Schœlcher. *La vérité aux ouvriers... op cit.*, chapitre XVI.

2. *L'abolition de l'esclavage, op. cit.*

civilisation. Elle avait fait preuve de justice, elle fit preuve de sagesse et se préoccupa de la question de l'immigration (1). Elle pensait qu'il y avait lieu de se préoccuper des bras que, dans les premiers moments de la crise, l'émancipation pouvait ôter aux propriétés cultivées en canne, et de suppléer à ce manque de bras par une immigration bien entendue et bien dirigée, qui aurait pour effet de maintenir et de raviver le travail; dans ce but, elle prônait l'immigration européenne. Mais il ne s'agissait là que d'un vœu désintéressé, d'un complément de travailleurs et non point d'une substitution : l'immigration, à jet continu, de 1852, dont la théorie du manque de bras a été le motif, ne se rapproche en rien de la conception de 1848.

Aux termes du premier des décrets du 27 avril 1848, l'esclavage devait être aboli deux mois après la promulgation du décret dans chaque colonie (art. 1er); le délai de deux mois était prévu afin que la récolte de l'année pût être terminée. MM. Perrinon et Gatine, tous deux membres de la commission d'abolition, s'embarquèrent, en qualité de commissaires généraux de la République, l'un pour la Martinique, l'autre pour la Guadeloupe, avec mission d'y proclamer la liberté, et de promulguer les décrets du 27 avril 1848.

1. Cf. le rapport au ministre sur les derniers travaux de la commission, en date du 21 juillet 1848.

Ils avaient été précédés par la nouvelle de la révolution et du décret du 4 mars; la liberté allait arriver, comment l'attendait-on ? Perrinon débarqua à la Martinique le 3 juin; il n'eut pas à abolir l'esclavage, la chose était déjà faite par un arrêté du gouverneur, le général Rostoland, en date du 23 mai, arrêté intervenu sur le vœu des autorités locales, à la suite de graves désordres survenus à Saint-Pierre et au Prêcheur. A la Guadeloupe, Gatine trouva la même situation : le pays était calme, mais à la nouvelle des événements qui s'étaient déroulés dans la colonie sœur, le gouverneur, le capitaine de vaisseau Layrle, avait déclaré l'esclavage aboli le 27 mai.

CHAPITRE TROISIÈME

LE TRAVAIL, LA PRODUCTION, LES CULTURES APRÈS L'AFFRANCHISSEMENT

L'abolition de l'esclavage, décrétée au milieu d'une si vive surexcitation dans la métropole, s'est, à tout bien prendre, pacifiquement accomplie aux Antilles. Le sentiment général, en France, n'avait guère accordé de crédit aux appréhensions pessimistes de toutes sortes, qui avaient cours ; si l'on avait conscience que la transition du travail servile au travail libre ne pouvait pas ne pas s'effectuer sans quelques heurts, si on escomptait une crise inévitable, du moins on s'imaginait que cette crise, peu après sa naissance, s'éteindrait d'elle-même, par ses propres ressources, parce que précisément les différents éléments qui devaient l'alimenter étaient les plus sûrs garants de sa courte durée : après la panique causée, lors de la mise en vigueur du nouveau régime, par une explosion de joie bien légitime, après

une brève interruption, le travail serait repris. Les alarmistes avaient crié à l'abandon total et définitif du travail ; l'opinion publique, moins passionnée, avait dit que, affranchi, l'ancien esclave ferait un bon usage de son indépendance : à qui les événements donnèrent-ils raison ? C'est ce que nous allons essayer de dégager.

Parmi les délégués des colons, entendus par la Commission, il en était qui, tout en supputant une crise momentanée, avaient manifesté leur confiance dans le retour au travail ; et si le citoyen Mazulime, un des membres de la députation des nègres et mulâtres avait déclaré : « le mauvais maître sera puni par l'abandon, le bon récompensé par l'attachement de ses anciens esclaves, et ce sera justice », il y eut aussi des colons pour déclarer, dans le même ordre d'idées, qu'à part certaines exceptions naturelles, tenant à des différences de salaires, de climat, de bien-être ou autres, le noir reviendrait à son ancien maître après le moment de crise, « ferait comme les écoliers qui s'échappent du collège, sauf à y rentrer après les vacances ». Ainsi, le véritable mot de la situation avait été prononcé : il était à prévoir que l'affranchissement serait considéré, avant tout, par la masse des travailleurs appelés à en jouir, comme le commencement d'une période de vacances.

Ce n'était pas tout ; à côté de ce premier mobile, bien légitime, la joie d'être enfin en vacances, un état d'esprit spécial à l'affranchi devait se révéler infailliblement,

comme une conséquence de l'institution abolie. Le travail de la terre, c'est-à-dire la culture de la canne, avait toujours été laissé exclusivement aux mains des esclaves, il était devenu à leurs yeux le signe même de l'esclavage. Dès lors on ne doutait pas que le premier usage que le noir ferait de sa liberté serait de se dérober à ce genre de travail, d'abandonner la houe, symbole de la servitude (1). Dans cet ordre d'idées la Commission avait projeté d'instituer une fête annuelle du Travail aux colonies, pour le réhabiliter : « Le travail a porté jusqu'à présent, parmi les noirs, le stigmate de l'esclavage, nous devons en faire un signe d'honneur à leurs yeux. » Tout cela était naturel, humain. D'ailleurs pouvait-il en être autrement? pouvait-on s'attendre à ce que l'affranchi fît consister sa liberté à reprendre sous un autre titre, purement idéal, le même outil, à la même place, sous la même autorité ?

La crise de la liberté sévit aux Antilles avec plus d'acuité que partout ailleurs, et cependant jamais changement de régime aussi radical ne s'effectua de façon plus normale. S'il y eut un mouvement réel d'abandon des cultures, de désorganisation de certains ateliers, ce ne fut là qu'un déplacement, qu'un éparpillement de l'ancienne population servile, qui délaissa les champs pour la ville ; ce fut une convulsion du travail, mais non une interruption : la voix de la raison était plus

1. Cf. *Moniteur* du 24 mai 1845, page 1478.

orte, sur cette masse d'écoliers en vacances, que les instincts de paresse et de vagabondage que certains alarmistes ont bien voulu lui prêter. « Il faut le dire, même aux premiers jours d'enivrement, il n'y eut pas à proprement parler cessation du travail. Ainsi, quand l'émancipation fut proclamée aux Antilles, on était en pleine récolte, et, par conséquent, sur un grand nombre de sucreries, de fortes quantités de cannes à sucre, rendues en fabrique, devaient être passées, en quelques jours, au moulin, sous peine d'entrer en fermentation. Eh bien, fait assez curieux et qu'il faut citer à la louange des bons instincts du noir, cette fraction de la récolte, qu'on eût pu croire si gravement compromise, ne fut généralement pas perdue. Presque tous les planteurs qui se trouvèrent en présence de ce premier embarras de la situation, parvinrent à faire comprendre à leur atelier qu'il fallait commencer par mettre au moulin, comme on dit aux colonies, sauf à festoyer ensuite à cœur joie, la liberté proclamée (1). »

En réalité, les Antilles vécurent trois années de désarroi, mais sans que l'ordre public en fût autrement troublé. Puis elles entrèrent résolument dans une période d'activité et de production sans cesse grandissantes, et que n'avaient pas connue les plus belles années de l'esclavage. Il faut ajouter que, même pen-

---

1. Lepelletier de Saint-Rémy. *Les colonies françaises, op. cit.*

dant les plus mauvais jours, le rendement de la main-d'œuvre avait fait justice des sombres pronostics.

La transition du travail servile au travail libre; les derniers résultats de la main-d'œuvre esclave, 1848-1850.

Tout avait contribué à faire de l'année 1848 aux Antilles une année exceptionnellement agitée, qui marqua les débuts du malaise général dont elles eurent à souffrir pendant trois ans, de 1848 à 1851. Rendons justice à l'émancipation ; ce n'est pas le seul octroi de la liberté qui créa aux Antilles cette période troublée : d'autres causes, tirées de la politique, d'une situation financière embarrassée, contribuèrent à mettre en effervescence des esprits qui eussent dû être calmés, à bouleverser les conditions du travail.

Et d'abord, l'agitation créée contre l'esclavage, à la Martinique, se passa sans incidents regrettables. L'émancipation proclamée par le gouverneur, l'arrivée de Perrinon, et plus tard la nomination de l'amiral Bruat, apaisèrent les esprits. A la Guadeloupe, l'ordre n'avait même pas été troublé, quoique le travail fût resté en souffrance : la crise de la liberté avait été de courte durée.

A côté d'elle, la crise politique. Le gouvernement provisoire, fidèle à ses conceptions de démocratie, avait voulu l'assimilation complète des colonies et de la métro-

pole. Il appela au suffrage universel les esclaves qu'il venait d'affranchir, et les colonies, du point de vue de la représentation parlementaire, devenaient des départements d'outre-mer. Malheureusement la mise en pratique de ces dispositions égalitaires devait laisser le champ libre aux passions et aux haines. De là une agitation électorale (moins sérieuse à la Martinique qu'à la Guadeloupe), pendant laquelle la culture fut certainement abandonnée pour le vote. Dans la première de ces deux colonies, la crise politique dura à peine plus longtemps que la crise de la liberté, commençant du jour où tous les citoyens, sans distinction, furent appelés au scrutin pour les élections (août 1848), et se terminant au moment de l'arrivée du nouveau gouverneur (fin septembre). Beaucoup de paroles, de polémiques, mais peu d'orages, pas de violences, durant toute cette période. L'amiral Bruat mit un terme à toute cette effervescence: les travailleurs, revenus au calme, abandonnèrent les discussions du vote et revinrent aux champs; dès le mois de novembre on peut annoncer que le travail est généralement repris, et que le calme est revenu. La Guadeloupe eut plus à souffrir que la Martinique; les passions politiques s'y déchaînèrent en manifestations violentes, et durèrent plus longtemps; si la Martinique se ressentit de l'agitation électorale pendant une partie seulement du deuxième semestre de 1848, la Guadeloupe, elle, eut son tour en 1849 et 1850.

On conçoit aisément que ces perturbations ne pouvaient pas ne pas avoir de contre-coup sur le travail, distrayant l'activité de la population ouvrière, apportant des entraves à la production. D'autant plus que la situation financière des Antilles ne s'est pas améliorée : peu de capital libre, pas de capital accumulé ; il faut payer des salaires, alors que le crédit est nul, que l'argent effrayé se cache, que l'indemnité, n'étant ni liquidée ni répartie, ne jette aucune ressource dans le pays ; une crise commerciale sucrière vient, en outre, apporter à une situation déjà troublée, son contingent de difficultés.

De plus on cherche, on tâtonne, pour trouver la meilleure combinaison de travail libre, d'où le souvenir de l'ancien travail servile sera banni. Sera-ce le travail à la tâche, au salaire, à l'association ? Sur quelles bases opérer le partage des bénéfices entre les ayants droit ? Toutes questions non encore solutionnées de façon satisfaisante. Ainsi les bases du travail ne sont pas bien établies ; et la main-d'œuvre, subissant les effets de l'offre et de la demande acquiert une mobilité inconnue jusqu'alors : maître de son activité, l'ouvrier agricole cède à ses goûts, aux sollicitations, il va là où il est attiré et il y a eu un déplacement, un éparpillement réel de la main-d'œuvre.

Tous ces éléments de perturbation ont rendu le travail irrégulier, mais ne l'ont pas anéanti ; dans tout ce désarroi, la main-d'œuvre a produit. Et d'abord il ne pouvait y avoir cessation du travail et arrêt dans la

production. Revenus de leurs premières émotions les nouveaux affranchis devaient fatalement revenir à leurs ateliers. La nécessité de travailler s'imposait d'autant plus forte qu'un changement radical s'était opéré dans les mœurs de la masse de la population, qu'une civilisation nouvelle était née. Certes la nature tropicale est essentiellement bienveillante, offrant de nombreuses facilités, elle diminue les besoins; mais, avec la liberté, les besoins de l'esclave d'hier vont augmenter en nombre, ses goûts s'affiner, puisqu'il lui est permis, désormais, d'aspirer à toutes les jouissances, matérielles et morales: or comment y satisfaire si ce n'est par le travail ? L'affranchi sera contraint de travailler pour vivre, pour acheter son habit et ses souliers vernis, de produire pour consommer, pour jouir. Cela devait être, et même il y a moins à s'étonner de ce qu'une crise générale se soit produite avec le changement de régime, que de ce qu'elle ait duré si peu longtemps.

A son arrivée à la Martinique, M. Perrinon trouva de bonnes dispositions dont il sut tirer le meilleur profit, grâce à l'influence morale et au prestige qu'il tenait de sa double qualité de mulâtre et de représentant du gouvernement de la République ; sa correspondance avec le Ministre a révélé, presque au jour le jour, la véritable situation de l'île. A peine débarqué, il se rend à Saint-Pierre, et, dans une de ses lettres, datée du 9 juin, on peut lire ce qui suit : « Plusieurs ateliers, notamment celui du citoyen Grandmaison, ont

député auprès de moi quelques-uns de leurs frères, pour me prier de hâter le retour de leurs maîtres sur les propriétés, qu'ils ont respectées, et auxquelles ils veulent encore rester attachés comme travailleurs libres »; et plus loin : « Au Prêcheur, ce matin, j'ai réuni les travailleurs en grand nombre, et j'ai recueilli d'eux la promesse formelle qu'ils reprendraient, lundi, les travaux de la culture, sauf à conclure ultérieurement leurs engagements avec les propriétaires du sol. J'ai aussi engagé, et presque décidé, certains propriétaires à retourner sur leurs habitations, sans attendre davantage. »

La situation semble donc avoir été l'inverse de celle qu'avaient prévue les colons : les affranchis n'auraient pas quitté généralement le travail, bien plus, ce sont les maîtres qui auraient abandonné leurs propriétés ; les ateliers restèrent sur les habitations, nous dit Perrinon, et même certains d'entre eux durent demander, par des pétitions, le retour de leurs anciens maîtres, que la peur inconsidérée de désordres avait fait émigrer. C'était, parmi ceux-ci, une véritable panique, qui gagna même les fonctionnaires ; Perrinon, dans une lettre datée du 28 juin, lors du deuxième voyage qu'il fit à Saint-Pierre, pour essayer d'établir le travail sur les bases d'une association libérale, cite le cas d'un officier de douanes, dont il donne le nom, qui avait déserté son poste, à l'insu des autorités, pour émigrer en Amérique, emmenant avec lui ses deux fils. D'ailleurs, ce mouvement d'émigration des propriétaires

que Perrinon ne réussit pas à enrayer, avait commencé avant son arrivée : c'est ainsi qu'après les événements du 22 mai dont Saint-Pierre fut le théâtre, le commissaire de police Procope rédigea un rapport d'où l'on peut extraire ce qui suit : « La sécurité la plus complète règne, mais les travaux de culture ont cessé, les propriétaires n'étant pas sur les lieux, et la méfiance de leurs anciens esclaves n'étant pas entièrement dissipée. Les uns et les autres attendent l'arrivée du commissaire général pour mettre un terme à leurs incertitudes. »

Pendant que les propriétaires, croyant leur sécurité menacée, abandonnaient ainsi les habitations, les travailleurs les imitaient-ils ? Et d'abord où auraient-ils été ? L'habitation est ce à quoi le nègre tient le plus. Le travail fut abandonné pour un temps, c'est incontestable, mais pas l'habitation, et Perrinon cite des cas fréquents où il dut employer la force armée pour faire sortir des cases, où ils se croyaient chez eux, d'anciens esclaves qui, refusant le travail, n'admettaient cependant pas qu'on les forçât à quitter l'habitation.

Les propriétaires ne pouvaient guère profiter des bonnes volontés dont les travailleurs étaient animés, parce qu'ils n'avaient pas d'argent, ils étaient aux abois. L'association entre patrons et travailleurs était le seul moyen à la portée des colons pour sortir de cette impasse, et ce fut ce mode de travail qui prévalut, presque partout, sur les autres systèmes de travail

à la tâche ou à la journée, qu'il fallait rémunérer immédiatement en salaire ; avec les diverses combinaisons du travail à l'association, soit métayage individuel, soit métayage collectif, le propriétaire accordait en général, pour la part du travail, un tiers du produit brut, quelquefois davantage, ou encore, et principalement avec le métayage individuel, le produit tout entier d'une fraction déterminée du domaine. Quelques essais heureux de travail à l'association furent tentés. C'est autant pour servir le propriétaire que le travailleur, que Perrinon prêcha partout l'association ; le travailleur, cependant, avait une préférence marquée pour le travail avec salaire fixe : tandis que ce mode de rémunération était immédiat et sans aléa, l'association reculait l'échéance du gain réalisé, et entraînait des chances de pertes comme des chances de profits, c'est ce qui explique que, pour tempérer ce deuxième inconvénient, toutes les combinaisons d'association rémunéraient le travail par une quote-part du produit brut et non du bénéfice net. Perrinon, avec ses idées d'homme de 1848, se désolait de cette préférence, mais il ne put empêcher que le salaire fût le seul mode employé partout où le propriétaire pouvait offrir à la main-d'œuvre cet appât irrésistible.

Au sujet de la situation financière embarrassée des colons, une lettre de Perrinon, du 21 octobre, est particulièrement intéressante, citons-en les passages suivants : « Au mois de juin dernier, lors de mon séjour

à Saint-Pierre, le travail libre n'existait pas encore, l'ordre public était en question, les prétentions des nouveaux citoyens n'avaient pas de limites. Les propriétaires vinrent me trouver en foule, et, sans idée arrêtée, me sollicitèrent d'organiser, à quelques conditions que ce fût, le travail, qu'ils n'avaient aucune ressource pour payer. C'est à la suite de ces démarches que je me livrai tout entier à cette question d'intérêt si élevé. C'est alors que, sur mille instances, je débattis les conditions qui me parurent les plus équitables pour l'association, c'est alors que j'envoyai partout des émissaires pour faire prendre le travail, et que je me décidai à partir moi-même pour l'établir et le consolider... » ; et plus loin : « Je crois avoir consigné que toutes les habitations au salaire, et même celles où les propriétaires peuvent faire des avances hebdomadaires proportionnées aux travaux exécutés, se font remarquer par d'excellents résultats. Il est vivement à regretter que la misère extrême de la colonie ne permette pas de donner plus d'extension au moins au mode des avances ; je suis peu partisan du salaire, bien qu'en général il séduise le travailleur... » Mais bornons là nos citations.

Il semble avéré que, malgré les agitations, les tâtonnements, les difficultés de toutes sortes, le travail a été interrompu à peine pendant deux mois, après lesquels il a repris sur toutes les habitations à la Martinique, certainement pas avec la même activité et le même ren-

dement qu'autrefois, mais enfin il a recommencé, et, le 26 juillet, le *Moniteur* pouvait annoncer officiellement cette reprise (1). L'arrivée de l'amiral Bruat, à la fin du mois de septembre, en même temps qu'elle mettait un terme aux agitations politiques, consolidait le travail par cela même qu'elle l'entourait de calme : la vie normale reprenait dans l'île.

Dès le mois de novembre, le gouverneur proclamait la reprise générale du travail, et évaluait aux deux tiers les espérances de la récolte. Peu de mois après, il nommait une commission chargée d'étudier l'état du travail ; l'enquête porta sur douze communes comprenant cent soixante-quatre habitations, situées dans les conditions les plus diverses, et employant plus de six mille travailleurs. « Il est acquis à la commission, comme résumé constant de toutes ses séances, que la grande culture, déjà profondément atteinte par la législation transitoire de 1845 à 1846, a été complètement abandonnée, à quelques exceptions près, pendant les deux premiers mois qui ont suivi l'émancipation, mais il est

1. Même pendant la période troublée, il y eut peu de cas de vagabondage. Perrinon écrit dans une lettre du 26 octobre : « L'atelier de discipline établi aux Pitons est ouvert depuis le 15 septembre. Faute de disciplinaires, il n'a pas encore été possible de le faire fonctionner. Malgré les appels rigoureux que j'ai faits aux autorités pour la recherche des vagabonds, les tribunaux n'ont pu, jusqu'à ce jour, en condamner que trois, deux hommes et une femme. »

également acquis que, depuis cette époque, le travail a repris progressivement, et se maintient sur tous les points de la colonie (1). » Le témoignage officiel est du 29 mai 1849, c'est-à-dire postérieur précisément d'une année, presque jour pour jour, aux premières journées d'agitations à la Martinique.

C'est en 1848 que la Martinique avait souffert, le tour de la Guadeloupe vint en 1849 et 1850 : deux années de troubles et de désordres dus moins aux effets directs de l'émancipation sur le travail et la production qu'aux agitations d'un caractère purement politique. Les autorités locales avaient proclamé l'abolition de l'esclavage, de leur propre mouvement, avant l'arrivée dans la colonie de M. Gatine. Cette manifestation s'était passée dans le plus grand calme, l'ordre n'avait pas été un instant troublé : cela se passait en 1848, les agitations électorales ne vinrent qu'après. Il est à remarquer que les années de calme qui suivirent, ne ramenèrent pas avec elle la prospérité dans le pays. Alors qu'en 1850 la Martinique ouvrait à nouveau une ère de prospérité, et commençait à prendre une place prépondérante aux Antilles, la Guadeloupe ne se relevait pas encore, et son mouvement commercial se soldait par un chiffre encore extrêmement bas.

---

1. Cf. *Revue coloniale*, juin 1849, page 247.

Les faits nous apprennent qu'il n'y a pas eu cessation du travail aux Antilles au lendemain de l'abolition de l'esclavage. Les chiffres officiels, eu égard, notamment, au mouvement général des affaires, viennent corroborer les faits, et leur étude est intéressante parce qu'il en découle plus d'un enseignement. Il est nécessaire, avant de les examiner, de mettre notre lecteur en garde contre une erreur assez commune : un pays qui exporte beaucoup semble très riche ; en réalité il ne l'est pas s'il fait argent de tout pour payer ses dettes. En sens contraire, un pays qui importe plus qu'il n'exporte semble pauvre; il ne l'est pas s'il importe des machines, des engrais, des ouvriers, etc... qui augmenteront son capital, ou s'il a assez de richesses pour consommer beaucoup: un riche importe chez lui plus qu'il n'exporte. Dès lors l'excès des importations sur les exportations, loin d'être une preuve de misère est bien plutôt une preuve de l'augmentation de la richesse locale, par suite, de l'augmentation du bien-être général : ce qu'on importe, on le paie, pour payer il faut avoir, et pour avoir il faut produire ou avoir produit.

Certes, comparés aux chiffres de 1847 (1), ceux des trois années qui ont suivi sont d'une infériorité notable (la réduction est de plus de moitié pour la Guadeloupe); on n'en remarque pas moins l'excédent ascen-

1. Cf. *infra*, page 23.

sionnel des importations sur les exportations. Voici les chiffres : pour la Martinique :

Années		Importations	Exportations	Total du mouvement
1848.	. .	14.153.733 fcs	9.212.554 fcs	23.306.287 fcs
1849.	. .	16.524.306 »	10.891.782 »	27.416.088 »
1850.	. .	17.930 076 »	9.737.676 »	27.667.752 »

pour la Guadeloupe :

1848.	. .	11.980.480 fcs	8 873.539 fcs	20.854.020 fcs
1849.	. .	12.495.115 »	10.229.298 »	22.724.413 »
1850.	. .	12.741.735 »	8.155.932 »	20.897.667 »

Si ces chiffres attestent que, comparativement aux années précédentes, les Antilles ont eu une activité commerciale moins grande, ils n'en accusent pas moins un rendement très appréciable de la main-d'œuvre. L'importation a marché plus vite que l'exportation, c'est parce qu'un certain bien-être général tend à se répandre, la consommation augmente; si la classe qui faisait de gros profits a diminué, en revanche celle qui n'en faisait pas du tout en fait de petits; les bénéfices s'égalisent, tendent vers un seul et même niveau, tout le monde est à même de se procurer du bien-être : d'ailleurs, nous le montrerons plus loin, la plus-value des importations, qui ira en s'accentuant, tient principalement à l'augmentation de la demande d'objets de luxe : effets d'habillement, tissus de chanvre, de lin, de soie, articles de bijouterie, etc...; la richesse indivi-

duelle tend à s'implanter dans toutes les classes (1).

Pour conclure, nous pouvons dire qu'avec l'esprit qui caractérisait l'époque esclavagiste, dont on vient à peine de sortir, on ne considérait jamais qu'une seule production possible, la canne à sucre ; qu'une seule employeuse de bras, la grande culture. Dès lors le colon, dont la tendance naturelle était d'identifier la situation du pays à la sienne propre, était logiquement conduit à déclarer que l'abandon du travail de la canne équivalait à la ruine des Antilles (2). Certes, pendant un temps, la grande culture fut délaissée, mais aussi quel essor donné à l'activité économique! combien d'autres productions autochtones, jusqu'ici à l'état embryonnaire, rhums, cacaos, bois, vanilles, etc..., sont venues prendre place à côté du sucre dans le chiffre des exportations! Il y a deux motifs principaux au délaissement de la grande culture : le premier est que, de la part du maître, apeuré et retenu par des embarras financiers, il y eut peu d'améliorations et pas d'entreprises; d'autre part, à côté de cette grande culture qui dépérit, la petite culture ne cesse de s'accroître. Là est le débouché naturel pour la grande masse des affranchis :

---

1. Cf. *ultra*, pages 56 et ss.

2. On appelait « déserteur » l'esclave qui, ayant conquis sa liberté abandonnait la grande culture et travaillait la terre pour son propre compte : franc-tireur si l'on veut, mais pas déserteur.

le noir, faute de ressources suffisantes, ne peut ni aspirer à monter de grandes habitations (d'ailleurs il ne pourrait se procurer les crédits nécessaires), ni attendre trop longtemps la réalisation des bénéfices. Il s'est donc tourné vers la culture vivrière ; seule elle répond à ce qu'il aime, son intérieur, à ce qu'il peut exposer, son travail. C'est ce qui explique la diminution du nombre d'hectares consacrés à la canne, et par voie de conséquence, la diminution des quantités de sucre fabriqué pendant les trois années qui ont suivi l'abolition : voici les résultats des récoltes :

	1847	1848	1849	1850
	—	—	—	—
Martinique :	32.000.000 kg.	19.700.000 kg.	19.500.000 kg.	15.000.000 kg.
Guadeloupe:	40.000.000 kg.	20.600.000 kg.	17.700.000 kg.	13.000.000 kg.

Les premiers résultats de la main-d'œuvre libre, 1851.

L'année 1851 enregistre les premiers produits du travail libre (1), et les résultats sont particulièrement encourageants pour l'avenir. Deux années de transition, portant avec elles l'héritage d'affaissement que leur avait légué

1. La culture de la canne à sucre exige environ deux années, de la plantation à la récolte de la canne et à la fabrication du sucre. Les récoltes de 1849 et 1850 avaient été plantées en grande partie sous le régime de l'esclavage, celle de 1851 est la première qui ait été mise en terre depuis l'émancipation

1848, ont suffi à préparer la revanche du travail libre sur ses détracteurs. Une situation nouvelle s'ouvre aux Antilles, les esprits se sont calmés, les agitations de la politique ont cessé de troubler le travail, qui se dégage spontanément de l'enchevêtrement des systèmes, et reprend, suivant les localités et les individus, l'assiette qui lui convenait; des ressources ont été jetées dans le pays par une liquidation et une répartition de l'indemnité rapidement conduites ; les banques fonctionnent avec activité. En un mot, l'année 1851 marque le commencement d'un mouvement de reprise générale désormais continu.

Pour la canne, et encore ne faut-il pas oublier que d'autres productions viennent la concurrencer, les résultats de la récolte sont excellents. Voici les chiffres :

	1851	1852
	—	—
Martinique.	23.600.000 kg.	24.578.000 kg.
Guadeloupe.	20.500.000 »	17.734.000 »

Dans cette période d'essor général, les signes précurseurs de prospérité, qui s'étaient manifestés déjà dans la période transitoire, s'affirment de plus en plus : augmentation de la production, de la consommation, de la richesse générale de toutes les classes, excédent ascensionnel des importations sur les exportations dans le mouvement général des affaires. Voici les chiffres :

Années	Importations	Exportations	Total du mouvement
—	—	—	—
pour la Martinique :			
1851. .	21.536.000 fr.	13.580.971 fr.	35.117.538 fr.
1852. .	25.625.695 »	14.594.544 »	40.220.239 »
pour la Guadeloupe :			
1851. .	17.596.014 »	11.885.027 »	29.481.041 »
1852. .	19.157.895 »	10.183.897 »	29.341.792 »

Se reporte-t-on maintenant à la nature des importations, on y voit que dès 1848 et 1849, certaines denrées étaient déjà en progrès croissant au milieu de la baisse générale ; leur consommation de plus en plus intense ne dénote-t-elle pas une orientation nouvelle des besoins et la faculté de les satisfaire ? Vins, tabacs, savons, montres, chapeaux, souliers, tissus de prix etc., tout cela s'importe de plus en plus, se consomme, se paie. Comme exemples, entre plusieurs, citons quelques importations à la Martinique :

Tissus de soie :

1847.	463.296 fr.	1850. . . .	705.963 fr.
1848.	224.637 »	1851. . . .	801.046 »
1849.	552.690 »	1852. . . .	1.016.223 »

Bijouterie en or :

1847.	7.650 fr.	1850. . . .	118.200 fr
1848.	108.108 »	1851. . . .	148.400 »
1849.	110.000 »	1852. . . .	185.200 »

Articles d'habillement :

1847.	282.000 fr.	1850. . . .	411.920 fr.
1848.	148.690 »	1851. . . .	507.207 »
1849.	211.150 »	1852. . . .	617.720 »

Qu'on prenne telle ou telle autre importation, la conclusion est la même, travail et prospérité (1) ; l'émancipation, loin de ruiner les Antilles, les a sauvées du mal dont elles mouraient, l'esclavage, et l'on doit rendre justice aux affranchis contre leurs détracteurs, car tout concorde à constater, comme on l'a dit avant nous, « que ces paresseux ont produit beaucoup, et que ces pauvres ont consommé beaucoup » (A. Cochin).

1. On peut encore consulter les chiffres des recettes de toute nature, en matière d'impôts, dont le gouverneur de la Martinique dira,au moment del'enquête de février 1853,qu'« ils sont de beaucoup supérieurs à ceux de l'année 1847, réputée une des meilleures de l'esclavage par les habitants eux- mêmes».

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE QUATRIÈME

L'EFFECTIF DES TRAVAILLEURS, L'IMMIGRATION

L'abolition de l'esclavage avait pu avoir, et eut effectivement une influence considérable sur la régularité et sur la quantité de travail fourni, mais elle ne changeait rien à l'effectif des travailleurs. Il y eut un nombre suffisant de bras aux Antilles, après comme avant l'émancipation, cela n'est pas douteux ; et cependant les colons n'ont jamais cessé de se plaindre depuis 1848 ; au reste se plaignaient-ils déjà bien avant (1).

1. « Les colons sont imbus d'une idée fausse lorsqu'ils prétendent qu'ils manquent de bras », consignait M. Boutan dans son rapport de 1847.

Avec la main-d'œuvre libre, comme avec la main-d'œuvre servile, les doléances sont les mêmes : les Antilles manquent de bras. C'est en 1852, au milieu de la prospérité générale, que les colons proclament la ruine consommée ; c'est à ce moment précis où les beaux résultats du travail libre sont acquis, où, même en admettant une hypothèse extrême, la constatation que moins de bras avaient suffi pour produire plus, devait apporter une consolation des défections produites, c'est alors que les colons, reprenant leurs cris de détresse, obtiennent enfin d'être écoutés par les pouvoirs publics, saisis de leurs doléances. Que s'était-il donc passé ?

Il ne faut pas se le dissimuler, le colon de 1852 a tout gardé des idées du passé ; il n'a pas évolué, il a conservé les habitudes, les conceptions, le cerveau de ses ancêtres, grands propriétaires d'esclaves avant l'émancipation. Brusquement mis, par la liberté, en face de ses anciens esclaves, les uns restés des travailleurs, mais avec lesquels il faut traiter maintenant sur le pied d'égalité, les autres devenus propriétaires indépendants, il ne peut s'habituer à cette nouvelle situation sociale : le pays ne signifie plus exclusivement l'ensemble des propriétaires, mais 30.000 propriétaires et 90.000 travailleurs.

La prospérité matérielle des Antilles en 1852 est indiscutable, le bien-être, général ; mais, tandis que la production montait, le capital de chaque propriétaire

ne subissait pas la même augmentation : il y avait à liquider le passé, à payer les installations nouvelles ; les frais généraux des cultures absorbaient tout le produit des récoltes, et la question du salaire restait toujours menaçante ; comme travailleur, l'affranchi était plus coûteux que l'esclave, l'abaissement des salaires était la planche de salut. C'était là le côté matériel, financier de la question ; voici maintenant les préoccupations sociales qui semblent s'être fait jour : partout augmente le nombre des anciens esclaves qui, ayant su profiter des avantages que leur a donnés l'émancipation, achètent des portions de terre, en augmentent l'étendue, deviennent propriétaires à leur tour, installent des cultures ; ils veulent jouir de la civilisation, conquérir l'émancipation de l'esprit, ils s'instruisent, constituent la famille à côté de la propriété. Il y a là une génération nouvelle qui se forme, qui tend à se créer une indépendance complète. Oui, l'avenir semblait menaçant à ceux qui n'avaient pas su profiter de la liberté ; au milieu de la prospérité générale, ils ne voient que leur propre déchéance. La perspective d'un antagonisme social les effrayait : si le noir travailleur coûtait trop cher, le noir propriétaire s'émancipait trop vite ; empêcher la génération nouvelle en supprimant la génération actuelle, c'était le moyen de lutter. Ils proclament le pays perdu, du fait de la liberté, qui a enlevé aux cultures les bras dont elle a besoin, et au nom de l'intérêt général, identifié si souvent avec celui de quelques grands

propriétaires, ils réclament l'immigration, n'importe laquelle, à jet continu, comme étant la seule source de richesses. Le manque de bras, jamais il n'a été réellement question de cela, ce fut le prétexte de l'introduction de travailleurs étrangers destinés à remplacer les créoles.

Le moment était bien choisi pour livrer cette bataille sociale avec des chances de la gagner. Après l'abolition, et tant que la République avait paru forte, les colons avaient accepté le nouvel état de choses sans trop protester ; mais dès que les journées de juin furent connues aux Antilles, et surtout dès que l'Empire fut établi, l'espoir renaît d'un retour en arrière, d'autant plus vif qu'on en escomptait la réalisation, bien que la réalité des choses fût un démenti formel à toutes les doléances, et que rien ne justifiât les craintes pour l'avenir.

∴

L'enquête de 1852. — Nous sommes à la fin de 1852. Les colons de la Martinique, au nombre de quarante, délégués par trois cent trente-neuf propriétaires, se réunissent à Fort-de-France, et déclarent que l'immigration indienne est indispensable au pays : il n'y a pas de temps à perdre, autrement tout est perdu. MM. Le Pelletier du Clary, A. de Maynard et Jules Vergeron consignent les plaintes de l'Assemblée dans deux

pétitions, l'une adressée au ministre de la Marine, l'autre à l'empereur, « à l'effet d'autoriser un emprunt de 5 millions de francs, remboursable en vingt ans par annuités de 250.000 francs à prélever sur les recettes générales du budget local, laquelle somme devant servir aux frais d'introduction de 20.000 Indiens de Calcutta, dans un délai de quatre années » (1).

Les deux pétitions sont remises au gouverneur. Jamais tableau plus sinistre n'avait été fait de la Martinique ; il s'en émeut, il veut connaître, des intéressés eux-mêmes, les raisons de cette terreur que rien ne peut justifier. De sa propre initiative, il demande que les colons soient entendus. « La pétition, écrit-il à son chef, le ministre de la Marine, peint la situation de la colonie sous des couleurs très lugubres, mais complètement fausses. Afin d'être guidé dans ces appréciations, il était nécessaire que le Conseil privé pût entendre l'avis des habitants eux-mêmes (2). »

Rien n'est intéressant à suivre comme cette enquête menée par le gouverneur lui-même, l'amiral Vaillant. La séance du Conseil privé du 24 janvier 1853 est tout entière consacrée à faire ressortir, par l'exposé de documents officiels et l'interrogatoire des propriétaires, l'inexactitude des assertions contenues dans les pétitions. En premier lieu, le gouverneur expose

1. Cf. les deux pétitions aux annexes A et B.
2. Cf. la lettre du gouverneur à l'annexe C.

devant ces messieurs « tout le regret qu'il éprouve de ce que dans une pièce, destinée à être mise sous les yeux de S. M. l'empereur, comme l'expression fidèle des vœux des colons, on n'ait pas craint d'avancer des faits tendant à donner une opinion si fausse sur la situation de la colonie, et portant atteinte à la valeur réelle des propriétés. Si des allégations de cette nature eussent reçu de la publicité, au lieu d'être un objet d'envie, par sa prospérité commerciale et agricole, pour toutes les colonies voisines, la Martinique eût paru digne de pitié ; la confiance indispensable pour entretenir des relations commerciales eût disparu, et les capitaux, soit de France, soit d'Amérique, qu'on s'efforce d'attirer ici, eussent cessé d'y affluer. Heureusement la situation de la Martinique est loin d'être ce que la fait la pétition, ainsi que cela résulte d'ailleurs des documents qui seront communiqués en temps utile au Conseil » (1).

Puis lecture est donnée des deux pétitions. « En présence de ces deux factums, on devrait conclure que les habitations sont en friche, et sans cultivateurs, et qu'elles ne peuvent plus se relever sans le prompt

---

1. Toutes les références que nous indiquons ici, sont extraites des procès-verbaux des délibérations du Conseil privé de la Martinique, session extraordinaire des mois de janvier et février 1853 et principalement des séances des 24 janvier et 22 février.

secours des Indiens, que la production va décroissant d'une manière désespérante, et qu'enfin le pays est dans un état évident de décadence. » Mais, avec un soin jaloux, le haut fonctionnaire a réuni les documents officiels, à l'aide desquels il veut relever toutes les allégations mensongères. Il cite des chiffres, le nombre des barriques de sucre fabriquées, le montant des importations, des exportations, des contributions de toutes sortes ; il cite et il compare. « Ces chiffres parlent suffisamment et dispensent d'insister davantage sur cette assertion, au moins inexacte, pour ne pas dire plus, de la décadence du pays. »

Après de sévères observations, les explications contradictoires commencent. Interrogés sur la tranquillité matérielle et morale dont jouit actuellement la colonie, les délégués conviennent, à l'unanimité, qu'elle est parfaite et aussi complète qu'on peut le désirer. Puis la question de l'introduction des Indiens est abordée. Pourquoi demandez-vous l'immigration ? Les bras manquent-ils à l'agriculture ? Vos récoltes ont-elles diminué ? N'avez-vous pas peur de la concurrence que vous voulez établir au travailleur créole, ne craignez-vous pas qu'elle puisse engendrer des rivalités dangereuses ? Ne risquez-vous pas, en introduisant de nouveaux bras, de perdre ceux que vous possédez déjà, et dont on ne saurait nier le travail ? On voit, par ces quelques questions prises au hasard, le souci de la vérité qui guidait l'amiral Vaillant. Tous conviennent que le

pays est en voie de prospérité, que les récoltes sont abondantes, et croissent d'année en année. Le gouverneur demande « si les propriétaires qui ont tous leurs moyens de fabrication dans de bonnes et suffisantes conditions, augmenteraient leurs produits en augmentant le nombre des cultivateurs. M. Desgrottes répond négativement, surtout en ce qui concerne les belles habitations du nord de l'île ; celles-là ne pourraient guère augmenter leurs produits. » M. Bally dépose dans le même sens, et ajoute que « ce serait aggraver le mal que d'ajouter au nombre des cultivateurs, sans, en même temps, accroître les moyens de fabrication. »

Mais, de toutes, la déposition de M. de Percin est la plus intéressante ; elle résume l'opinion générale. Interpellé par le gouverneur, il répond que « dans la situation où se trouvait le pays en 1848, on ne se serait pas attendu à le voir ce qu'il est aujourd'hui, c'est chose incontestable, et la situation paraissait si désespérée qu'ils (les grands propriétaires) avaient abandonné leurs propriétés ; mais, ce qu'on ne saurait non plus nier, c'est que les bras manquent au travail régulier, c'est que les noirs tendent, de plus en plus à s'y soustraire, pour vivre à leur fantaisie ; vingt-sept cultivateurs de son habitation ont acheté des portions de terre, et il en a été de même sur d'autres points ; ce qui fait craindre que les cultivateurs, parvenant un jour à se créer une position, précaire à la vérité, mais suffisante, en raison de leurs besoins modérés, n'abandonnent

complètement les travaux des grandes propriétés. La situation actuelle n'aurait rien de bien effrayant en elle-même, si elle ne devait pas s'empirer, mais les tendances des noirs doivent naturellement inspirer des craintes pour l'avenir. » Ce langage est des plus clairs, et les revendications précises : on veut couper court à l'émancipation.

Au sujet de la production de la canne et de la fabrication du sucre, M. de Percin déclare que « si, dans les conditions actuelles, on plantait davantage, on n'augmenterait en rien les produits, à moins de suppléer à l'insuffisance des bras par la puissance des machines. De là il suit que si l'on augmentait le nombre des travailleurs, il faudrait aussi augmenter les moyens de fabrication, afin qu'ils fussent en rapport avec les produits. En perfectionnant les travaux aratoires, au moyen des instruments et des animaux, on peut gagner un tiers en sus, en diminuant les dépenses, il en a fait lui-même l'expérience. » Ainsi, pour raisonner sur des faits cette opinion, celle de tous les hommes capables qui avaient eu à s'occuper de la question, l'année 1852 avait fourni 52.232 barriques ou « boucauts » de sucre ; le plus beau résultat enregistré depuis trente-cinq ans. On eût pu obtenir un tiers en sus, soit 69.400 boucauts, sans augmentation de dépenses, ni de travailleurs, si l'on avait eu sincèrement à cœur cette plus-value de la production, ces perfectionnements des moyens de fabrication.

C'était avouer franchement que le remède de la situation dont on se plaignait était entre les mains des propriétaires ; il n'était plus question du manque de bras. D'ailleurs M. de Percin déclarait que chez lui « il y a plutôt augmentation que diminution de travailleurs, que sa propriété n'a jamais cessé de fonctionner ; que, malgré que sa production s'accroisse d'année en année, il a dû, en ce moment, renvoyer la plupart de ses cultivateurs n'ayant rien à faire. » Et, au lieu d'apprendre l'art agricole, de perfectionner l'outillage, de commander des machines, les colons de la Martinique demandent l'introduction de 20.000 Indiens ! « La concurrence des bras, voilà ce qu'il nous faut... »

Cette immigration à jet continu, ils l'obtiennent du gouvernement impérial ; elle n'avait pas à sauver le pays, mais le colon : « le vieil esclavage disparu, la suprématie séculaire du colon, voilà réellement ce qui périssait, et sur ces ruines, on voyait se dresser une génération nouvelle, ardente, laborieuse, c'était l'avenir qui se montrait à l'horizon. On ne veut pas que cette génération grandît, quielle fut suivie d'autres, on voulait l'étouffer dans son berceau, tuer dans l'œuf cet avenir qu'on sentait menaçant. » Ces paroles ont été prononcées, au sein du conseil général de la Martinique, par le rapporteur de la Commission de l'immigration (séance du 17 décembre 1884).

*
* *

L'immigration à jet continu. — L'année 1852 marque, aux Antilles, le commencement du mouvement d'immigration à jet continu réclamée par les colons ; mais on n'avait pas attendu jusque-là pour essayer d'introduire une main-d'œuvre étrangère à côté de la main-d'œuvre créole, existant déjà dans le pays. Toutefois le courant d'immigration avait été jusque-là insignifiant comme nombre et infécond comme résultat.

Des essais, tentés à Madère, furent bien vite abandonnés : A la Guadeloupe, M. Mahuzié avait obtenu l'autorisation d'introduire 300 Madériens, moyennant une prime de 180 francs. Mais, les difficultés du recrutement s'étaient révélées sur place ; il en réunit à peine 180, avec un engagement de trois ans seulement, et un salaire de 1 shilling. A la Martinique, un convoi de 36 Madériens était arrivé, à bord de l'*Estelle*, pour le compte de M. Brafin, propriétaire au Vauclin. Peu après, un deuxième convoi en introduisit 19, et ce fut tout. De ces essais on avait retiré la conviction que la main-d'œuvre madérienne répugnait à se rendre aux Antilles, et que de plus, eu égard au travail fourni, la dépense ressortissait à un taux trop élevé. Tout recrutement de ce côté fut abandonné, d'ailleurs les Madériens n'avaient pris pied sur le sol des Antilles que pour faire constater leur impuissance au travail que les colons leur demandaient.

L'Europe avait aussi, dès l'abolition, contribué à l'immigration, mais les essais furent peu heureux de ce

côté-là encore, et c'est à peine si l'on compte 1.200 Européens qui soient allés aux Antilles, de 1848 à 1852. Cependant on se rendait compte qu'il pouvait y avoir, avec les Européens, un élément de progrès à introduire dans les îles, et des propositions émanant des Conseils privés de la Guadeloupe et de la Martinique avaient notamment conclu à un recrutement de travailleurs en Alsace : c'étaient reprises les idées de la commission coloniale de 1840. Quoi qu'il en soit il n'y fut jamais donné suite de façon sérieuse, à cause principalement de l'opinion mise en avant, que nous n'avons pas à discuter ici, que la race blanche était incapable de supporter les fatigues du travail de la terre aux Antilles.

En joignant à ces Madériens et à ces Européens une poignée de 400 coolies indiens, nous pouvons conclure que les travailleurs étrangers se trouvaient réduits à presque rien en 1852, et que le seul élément autochtone formait la totalité de la main-d'œuvre agricole aux Antilles.

Nous voici en 1852, la concurrence officielle de l'indigène par l'étranger va commencer. Avant que les colons ne s'adressent à l'Afrique, et surtout à l'Inde, la grande pourvoyeuse de bras, ils ont essayé d'introduire de la main-d'œuvre chinoise. L'idée venait des colonies anglaises, la Guyane, la Trinidad et la Jamaïque. Le recrutement des Chinois a été plus facile que celui des Madériens ; cependant les dépenses étaient assez élevées, la prime d'introduction coûtait 650 francs

pour un engagement de cinq ans, 800 francs pour un engagement de huit ans. Leur salaire mensuel ressortissait aux environs de 20 francs, c'est-à-dire un chiffre assez élevé; de plus la quantité de travail réellement fournie (onze journées et demie au lieu des vingt-six réglementaires), rendait leur emploi plus onéreux que celui de l'Africain ou de l'Indien. Les essais avaient commencé en 1853; ils ne furent pas en principe abandonnés, mais l'institution végétait, et devant les facilités nouvelles de recrutement offertes aux colons, elle devait disparaître. De 1853 à 1861 il fut introduit à la Martinique 979 Chinois, et 428 à la Guadeloupe.

Tous les résultats acquis jusqu'alors répondaient bien peu à ce qu'on en avait attendu ; toutefois, l'appui du gouvernement aidant, l'opinion devenait de plus en plus favorable à l'emploi de travailleurs étrangers, et, en attendant que les idées fussent exclusivement tournées vers les coolies de l'Inde, l'immigration alimenta largement de bras nos Antilles. Bien entendu, il ne pouvait s'agir que d'une introduction de travailleurs libres, en dehors de tout commerce d'esclaves. Les engagés africains sont arrivés aux Antilles, de façon régulière et en nombre important, depuis les décrets des 13 février et 27 mars 1852. Jusque-là leur nombre était insignifiant. Par crainte d'actes illégaux, et du renouvellement des pratiques de la traite, sous une forme déguisée, seul était autorisé l'engagement des populations libres du littoral, et surtout de la côte de Krou.

M. Chevalier, du port de Nantes, qui avait déjà introduit à la Guyane quelques centaines de Kroumers, moyennant une prime de 325 francs, passa un contrat avec la Martinique pour l'introduction dans cette colonie de travailleurs africains; mais le contrat fut résilié quelque temps après, par suite de l'impossibilité où se trouva ce capitaine de recruter sa marchandise. Il n'avait guère réussi, en effet, à engager plus 283 Africains. Il arriva aux Antilles ce qui était arrivé aux colonies anglaises après l'émancipation de 1838; le recrutement se faisait lentement et difficilement, les populations du littoral de l'Afrique commençaient à ne plus croire aux promesses des agents de l'immigration, et les colons criaient toujours à la désertion de leurs plantations. C'est dans ces conditions que le département de la marine, élargissant le champ des opérations de recrutement, autorisa l'engagement des travailleurs sur les territoires où régnait l'esclavage. L'esclave était d'abord racheté à son maître, puis transporté aux Antilles comme travailleur libre, avec un engagement de dix ans, au bout duquel il devait avoir remboursé à son engagiste la somme de 200 francs, représentant les avances faites pour son rachat. Ainsi fut modifiée la législation de 1852 par le décret du 14 mars 1857, que les colons obtinrent pour parer aux difficultés d'une situation qu'ils disaient toujours menaçante.

Pour obtenir ce décret, ils avaient fondé leurs réclamations sur ce que le recrutement basé sur les règle-

ments en vigueur était très difficultueux, que du reste, les essais tentés en 1846 par les colonies anglaises, dans les mêmes limites de recrutement libre, avaient été couronnés de peu de succès, qu'on ne pouvait recourir à l'introduction d'autres travailleurs, l'immigration indienne étant devenue impossible en face du mauvais vouloir du gouvernement anglais de laisser partir ses sujets pour les colonies françaises.

L'entreprise, en 1857, passe entre les mains de MM. Régis frères, armateurs du port de Marseille. Ils devaient fournir aux Antilles 20.000 Africains, moyennant une prime de 500 francs (le nombre fut réduit par la suite à 14.000) ; l'engagement devait durer dix ans. Les premiers convois furent recrutés à Loango, les autres se formèrent dans le Congo. Les débuts des opérations de MM. Régis furent pénibles, tant à cause du recrutement en lui-même que de la difficulté qu'ils eurent de faire partir les bâtiments avec un contingent complet. Toutefois les choses s'arrangèrent ; les convois se succédèrent plus rapidement, et dans un intervalle de cinq années, de 1857 à 1861, 15.000 Africains furent transportés aux Antilles : 9.090 à la Martinique, 5.915 à la Guadeloupe.

Malheureusement la question de l'immigration africaine n'allait pas toute seule ; des actes illégaux furent commis, des convois recrutés en dehors des règlements ; d'autres irrégularités encore attirèrent l'attention de quelques gouvernements, intéressés à la question ; le problème devenait irritant. Déjà le gouvernement por-

tugais avait interdit momentanément les opérations de recrutement auxquelles se livrait la Réunion le long des côtes de Mozambique, et nous avions contre nous l'Angleterre. Le cabinet anglais, au nom d'idées philanthropiques et humanitaires, disait que la France renouvelait la traite ; cela se répétait dans les milieux politiques et diplomatiques, bref des pourparlers furent entamés pour la cessation de nos opérations de recrutement, en Afrique, de travailleurs libres par le rachat des esclaves. Des notes, quelques-unes très vives, furent échangées entre les deux cabinets, en suite desquelles Napoléon III, par une lettre du 30 octobre 1858 affirma son intention de mettre fin à ce qu'on lui représentait comme une fraude déguisée. En 1859 il ordonnait de faire cesser tout recrutement sur la côte orientale d'Afrique, puis de le restreindre sur la côte occidentale ; enfin, le 1er juillet 1861, il signait avec la reine d'Angleterre une convention par laquelle était autorisé, dans les provinces de l'Inde soumises à la couronne britannique, l'engagement de travailleurs pour les colonies françaises, aux mêmes conditions que celles observées pour les colonies anglaises. L'Angleterre, dans la circonstance, s'était érigée en champion de l'humanité, peut-être avait-elle des raisons moins désintéressées ?

La convention, intervenue par l'entremise de M. de Thouvenel et de lord Cowley, mettait fin aux embarras de la situation ; promulguée par décret du 10 août

1861 (1), elle fut mise en exécution le 1er juillet 1862 ; de ce jour finissait l'engagement de la main-d'œuvre africaine par voie de rachat, seule devenait possible l'immigration asiatique ; — restaient légales les opérations de recrutement dans les contrées de l'Afrique où l'esclavage était proscrit, mais en fait elles furent nulles.

L'immigration indienne n'était pas en réalité inconnue aux Antilles. Le 27 mars 1852, peu de temps après le décret qui ouvrait les colonies à l'immigration, M. Blanc fut autorisé à transporter aux Antilles 4.000 Indiens dans un espace de six années, moyennant une prime de 500 francs, par adulte des deux sexes, et de 300 francs par immigrant non adulte. Le capitaine Blanc en introduisit à peine 2.000, puis renonça à son privilège. L'entreprise passa alors en d'autres mains ; le ministère traita avec la Compagnie générale maritime, pour le transport de coolies recrutés dans l'Inde, au prix de 415 fr. 55, dont 330 fr. 55 étaient payés par la caisse d'immigration (318 fr. 05 à la Compagnie maritime et 12 fr. 50 à l'immigrant), qui se faisait rembourser la somme par les engagistes, au moyen de quatre ou cinq annuités. Les 85 francs de surplus, pour parfaire la prime, étaient directement versés à la Compagnie maritime par l'engagiste, au moment où il prenait livraison du travailleur.

A cette époque où l'opinion générale s'enhardissait

1. *Bull. des Lois*, IIe série, t. XVIII, no 959, page 345.

à réclamer l'immigration à jet continu, quelques engagés africains arrivaient déjà aux Antilles, mais les idées semblaient plus particulièrement favorables aux coolies de l'Inde, que l'on représentait comme des travailleurs sobres, intelligents, soumis, et dont les forces physiques qui leur manquaient, étaient compensées par une application constante au travail. On s'inspirait encore, en la circonstance, des résultats, réputés satisfaisants, obtenus dans les colonies anglaises avec la main-d'œuvre asiatique. Des travaux (1), des enquêtes préparèrent la mesure dont les colons réclamaient l'application à si grands cris. Une commission (2) avait été chargée, au mois de mars 1853, de visiter les deux îles de la Barbade et de la Trinidad, et de faire une enquête sur la culture de la canne, la fabrication du sucre et les résultats de l'introduction, dans ces colonies, de travailleurs étrangers. Peu de temps après, un premier convoi, l'*Aurélie,* arrivait à la Martinique en mai 1853, transportant 314 coolies indiens : ce furent les débuts réels de l'immigration asiatique.

Les choses allèrent ainsi tant bien que mal; 5.000 coolies environ furent introduits dans les deux îles, de 1853 à 1857. Survint, à cette date, la nouvelle régle-

---

1. Entre autres celui de M. Eggimann, directeur de l'Intérieur à la Guadeloupe. Cf. *Revue coloniale,* 1850.

2. Elle se composait de MM. Hayot, de Percin, tous deux propriétaires de sucreries à la Martinique, et du commandant Jauréguiberry. Cf. *Revue coloniale*, 1854, page 253.

mentation qui facilitait le recrutement africain : désormais les colons avaient la ressource de s'approvisionner de bras à la fois en Afrique et dans l'Inde, l'immigration fonctionnait bien à courant continu. Cependant, outre que le recrutement africain tendait à n'être plus permis, par suite des conflits qu'il provoquait entre la France et d'autres puissances, la préférence des colons se manifestait de plus en plus vive en faveur des Indiens ; on ne voulait voir dans l'Africain qu'un travailleur robuste sans doute, mais barbare encore, belliqueux et cruel, indiscipliné et indolent, superstitieux et sans religion : « Plus nous puiserons à cette source, et plus nous grossirons le flot qui porte vers les bois » (1). Bref on prônait partout le coolie indien, sans doute parce qu'on le considérait comme un travailleur peu coûteux, un faible avec lequel on pourrait réaliser le type le plus parfait de l'ancien esclave. Cette dernière satisfaction est donnée aux colons ; la convention franco-anglaise de 1861 accordait aux Antilles une plus grande facilité de se procurer des Indiens. Jusque-là, en effet, le recrutement dans l'Inde s'effectuait sur les territoires français, et les agents de notre gouvernement étaient attentivement surveillés par les autorités anglaises ; en vertu de la convention, le recrutement pouvait se faire sur les territoires de l'Inde appartenant à la Grande-Bretagne. Les contrats d'engagement

1. Cf. X, *De l'immigration aux colonies, op. cit.*

se passaient à Pondichéry et à Karikal, devant des agents français accrédités auprès du gouvernement britannique ; indépendamment de ces agents, nous en avions d'autres dans les centres commerciaux de Bombay, Madras et Calcutta.

Le mode d'introduction des Indiens, basé d'une part sur la convention de 1861, d'autre part sur un arrêté du gouverneur des établissements français de l'Inde, du 3 juillet 1862, n'a pas toujours été le même. Tantôt la colonie passait des contrats avec des compagnies de transports maritimes, par exemple celui qui fut signé le 30 juillet 1862, entre la Guadeloupe et la Compagnie Transatlantique, et celui du 20 avril 1864, entre la Martinique et la même Compagnie ; tantôt c'étaient des conventions intervenues entre la colonie et des armateurs pour l'introduction d'un seul convoi, ou le rapatriement, à l'expiration de leur engagement, d'un nombre déterminé de travailleurs ; dans tous les cas la caisse d'immigration se substituait à l'engagiste pour la majeure partie du paiement de la prime, et se remboursait de ses avances par annuités.

De 1848 à 1862, la Martinique avait introduit 16.000 bras étrangers, la Guadeloupe 15.000. Avait-on à s'en féliciter ? D'une part, la mortalité avait été excessive, surtout dans l'élément africain ; la moyenne annuelle des décès africains, dans les deux îles, en laissant de côté les décès en cours de route, avait été de 10.5 0/0,

le double de celle des Indiens; de plus l'accroissement dû aux naissances était nul, la moyenne des naissances africaines étant de 0,30 0/0, celle des naissances indiennes de 1,14 0/0. D'autre part il y avait lieu de compter avec un élément éminemment variable, la quantité de travail réellement obtenue par cette main-d'œuvre étrangère, le nombre de journées mensuellement fourni ; jamais ce nombre n'atteignait le chiffre officiel prévu dans les contrats, 26 journées, rarement il dépassait 20 , et fréquemment descendait jusqu'à 10. M. Monnerot, commissaire de l'immigration à la Martinique, en tenant compte des divers éléments qui concourent à l'évaluation du prix de revient d'un immigrant, a pu établir, pour la Martinique, des relevés consciencieux, d'après les comptes de douze habitations prises dans des conditions différentes. Les chiffres qu'il donne s'écartent peu de la réalité ; ils établissent que la moyenne mensuelle des journées de travail a été de 13,6 avec les Indiens et de 14,1 avec les Africains, et le prix de revient, pour trois journées de travail (1)

1. Dans ces calculs, sont pris en considération, avec leurs fluctuations inévitables, le salaire, — à peu près le même pour l'Indien et l'Africain, 12 francs par mois — et la prime, ou prix d'achat à payer aux compagnies concessionnaires des transports : elle était, pour l'Indien, de 400 francs pour un engagement de cinq ans, pour l'Africain de 500 francs pour un engagement de dix ans. En réalité, le prix de l'Africain n'était que de 300 francs, car le marché d'introduction passé avec la maison

a été de 2 fr. 14 pour les premiers, et de 1 fr. 88 pour les seconds.

Dix ans après que les colons aient demandé et obtenu le secours de l'immigration, la situation des Antilles était prospère. Mais peut-on dire que ce soit le seul élément étranger qui ait sauvé le pays ? Doit-on nier que les enfants du pays qui, depuis 1848, restèrent quand même fidèles, sinon aux maîtres, du moins au travail (1), aient contribué à ces résultats ? N'est-il pas plus exact de dire que si les colons avaient voulu, ils eussent pu se passer de cet auxiliaire étranger ? Certes la Commission de 1848, et celle qui lui a succédé, n'avaient pas envisagé cette manière d'immigration (2) dont nous allons étudier les résultats dans nos développements ultérieurs. Qu'on laisse à l'immigration le seul but qu'elle doive loyalement remplir, non pas celui de substituer un homme à un autre, mais celui de parer aux difficultés d'une crise économique, de remédier aux défections, de parfaire un contingent nécessaire de travailleurs.

Il n'y a pas lieu d'infirmer le secours que l'immigration peut apporter à un pays, qu'elle a réellement

---

Régis, accordait une prime supplémentaire de 200 francs, en cas de rachat de captifs, et ce cas était naturellement d'une application constante sur presque tous les points de la côte d'Afrique.

1. Cf JULES DUVAL, *Les Colonies... op. cit.*

2. Cf. *infra*, page 36.

apporté aux Antilles; elle peut être une nécessité, mais une nécessité provisoire, et quand le but est atteint, quand les cultures sont arrivées à leur maximum de développement et de productivité, quand les frais sont diminués et la fabrication augmentée, persister à introduire des bras nouveaux dans un pays qui en est suffisamment pourvu, c'est vouloir établir une concurrence qui n'a plus aucun rapport avec l'intérêt général du pays.

Ce qu'il y a surtout lieu de répudier, ce sont les moyens à l'aide desquels les colons propriétaires de 1852 sont arrivés, à la Martinique, à faire admettre au pays la nécessité d'un recrutement de travailleurs hors de son sein ; car enfin, puisqu'on vantait les résultats acquis par les colonies anglaises avec l'immigration indienne, pourquoi la commission d'enquête de 1853, après avoir constaté que la production de la Barbade, tombée, au lendemain de l'abolition, à 14.000 boucauts de sucre, était remontée à 49.000 boucauts, de 2.000 livres, en 1852, que celle de la Trinidad était passée de 16.000 à 35.000, pourquoi concluait-elle par comparaison à la nécessité d'une immigration asiatique à la Martinique, alors qu'elle constatait que ces beaux résultats étaient acquis « par la force des choses, par la tâche organisée, par un travail libre constitué avec les éléments que ces deux colonies avaient en elles »? L'exemple était tout au moins mal choisi. Pourquoi encore le gouverneur de la Martinique constatait-il, lors de l'ar-

rivée du transport *Aurélie*, le « peu d'empressement à recevoir les coolies, de la part de ceux qui les avaient réclamés le plus impérieusement (1) »? Pourquoi l'immigration n'a-t-elle pas donné plus de prospérité aux communes du sud de la Martinique qui, au dire des colons, avaient le plus à souffrir ?

Non, il n'était pas réellement question du manque de bras ; on a voulu supplanter le travailleur créole, le remplacer par l'étranger, par le coolie indien (2) moins pour avoir des travailleurs à bon marché, ce qui n'eût pas été un tort, que pour réprimer les prétentions d'une liberté naissante, ce qui est hideux.

---

1. Lettre au Ministre, du 12 mai 1853.

2. On offrait un Indien pour 80 centimes par jour; c'était réduire les aspirations du créole à cette seule perspective de 16 sous par jour.

CHAPITRE CINQUIÈME

LA CONTRAINTE A UN TRAVAIL CONTINUEL

En même temps que le décret du 13 février 1852 ouvrait les Antilles à l'immigration, il posait les principes d'une réglementation du travail : la main-d'œuvre cessait d'être régie par le droit commun, pour tomber dans un régime exceptionnel; le gouvernement impérial donnait, en tous points, satisfaction à ceux qui avaient porté leurs doléances à la commission où siégeaient Schœlcher, Perrinon et Gatine.

Ce décret est divisé en quatre titres, dont les trois derniers se rattachent plus spécialement à notre matière (1). Ce sont: 1° l'immigration aux colonies; 2° les engagements du travail et les obligations des travailleurs et de ceux qui les emploient; 3° des dispositions de police et de sûreté; 4° enfin, des dispositions générales. Puis, dans chaque colonie, des arrêtés pris par le gouvernement, en vertu d'une délégation expresse qu'ils

1. *Bull. des Lois*, 10e série, t. IX, n° 497, page 540.

tenaient notamment d'un décret du 14 septembre, fixaient la réglementation locale du travail. Il en résultait que le régime était plus ou moins différent suivant la colonie, c'est ainsi qu'il était plus rigoureux à la Guadeloupe qu'à la Martinique. Cependant de l'ensemble des textes, il se dégage une idée générale, un caractère commun à toute cette organisation du travail: c'est un système de compression enlevant à la main-d'œuvre tout ce qu'il était possible de lui enlever, et établissant un milieu terme entre l'ancien esclavage, — qu'on n'osait pas demander, qu'on ne pouvait d'ailleurs restaurer — et la pleine liberté; avec le nouveau régime, en effet, la liberté du travail n'existe plus, les ouvriers agricoles sont attachés à la glèbe, asservis aux employeurs. Cette législation s'appliquait à l'ensemble de la main-d'œuvre, sans distinction d'origine; le travailleur étranger, relevant du système spécial de l'immigration, était tenu de se soumettre, outre les clauses spéciales de son contrat d'engagement, aux règlemenls locaux sur la police du travail.

Cette législation comportait plusieurs exceptions au droit commun. D'abord elle créait la contrainte au travail, et à un travail continuel, et cela paraissait d'autant plus choquant que c'était imposer le travail dans une société où le droit au travail n'était pas reconnu; ce n'était plus l'esprit de 1848, ce n'était même plus l'esprit de la loi coloniale du 18 juillet 1845, plus équitable, en ce sens que si elle avait imposé aux affranchis

la même obligation au travail, du moins avait-elle créé pour eux la faculté de demander du travail aux ateliers coloniaux ; même elle contenait une sommation de travail faite par la police avant toute arrestation pour délit de vagabondage ; ainsi, comme correctif qu'il eût été bon de placer à côté de la contrainte au travail, le droit au travail n'existait pas. Cette contrainte résultait des articles 12 et 16 combinés du décret de 1852 (1), le premier imposant, à tout individu travaillant pour autrui, « un livret, dans des conditions à déterminer par le gouvernement de chaque colonie » ; le second en admettant comme seule preuve de non-vagabondage, en dehors des moyens de subsistance ou de l'exercice d'une profession ou d'un métier indépendant, « la justification d'un travail habituel par un engagement d'au moins une année, ou par un livret ».

L'autre exception de cette législation était le principe d'une sanction pénale garantissant l'exécution d'un contrat purement civil ; elle résultait de l'article 7 du décret, prescrivant une amende de police, après deux condamnations encourues au civil, dans la même année, contre l'employeur qui n'avait pas exécuté le contrat de travail, et la même amende contre l'employé qui, dans le cours de trois mois, avait manqué trois fois à son obligation de travailler. Cette disposition était contraire au droit commun, d'après lequel l'inexécution

---

1. Cf. annexe D.

des conditions d'un contrat se résout en dommages-intérêts à la charge de celle des parties qui n'a point satisfait à ses obligations (1). Même en admettant la nécessité de ce principe, on peut s'étonner de ce que les textes n'aient pas suffisamment tenu compte de la moins grande facilité qu'il devait y avoir, pour l'employé, de faire constater la fraude de son employeur, que pour ce dernier d'atteindre son travailleur.

La réglementation locale du travail s'approprie les principes exceptionnels du décret du 13 février 1852, et, en en accentuant encore les tendances peu libérales, harcèle le travailleur agricole, accumule les difficultés, les rigueurs, les vexations de toutes sortes, dans le but de l'asservir à un employeur, dans des conditions auxquelles il devait tout naturellement répugner. Cette réglementation résultait, à la Martinique, de l'arrêté-type du 10 septembre 1855, dit arrêté Gueydon (2); à la Guadeloupe, de l'arrêté-type du 2 décembre 1857, dit arrêté Husson (3). Avec elle, la contrainte au travail se manifestait sous trois formes alternatives: l'engagement, qui n'était autre chose qu'une servitude à temps ; le

---

1. Sur la question, toujours à l'ordre du jour, d'organisation du travail aux colonies, et d'opportunité d'établir un régime exceptionnel relatif au contrat de travail, cf. les publications de l'*Institut colonial International, op. cit.*

2. *Bul. of. Martinique*, 1855, n° 1978, pages 401-425.

3. *Bul. of. Guadeloupe*, 1857, n° 813, pages 706-753.

livret, qui mettait le travailleur sous la surveillance continuelle et tracassière de la haute police; la répression du vagabondage, c'est-à-dire la prison et l'atelier de discipline.

Cette contrainte ne pesait pas seulement sur le travailleur agricole, c'est-à-dire celui qui n'a que ses deux bras comme moyens de subsistance ; elle existait, tout aussi rigoureuse, pour les petits propriétaires, les petits rentiers, et l'indépendance avec laquelle ils étaient en droit de compter n'était qu'illusoire. En effet, quiconque, ne travaillait pas habituellement pour autrui, devait pouvoir justifier, à toute réquisition, de l'exercice habituel d'une profession ou d'un métier indépendant, ou de la jouissance d'un revenu suffisant ; mais la profession indépendante n'était réputée exercée habituellement qu'autant qu'elle comprenait un nombre de journées de travail suffisant à l'entretien de l'intéressé et de sa famille ; mêmes restrictions en ce qui concernait la jouissance de revenus quelconques. Or, le maire de la commune, ayant seul qualité pour déclarer suffisant ce nombre de journées ou ce chiffre de revenus, avait le droit, suivant les cas, d'accorder ou de refuser une dispense de travail habituel; dès lors, tel petit propriétaire, tel petit rentier, qui n'avait pas obtenu du maire de sa commune une dispense de travail habituel, était tenu de justifier pour l'emploi du surplus de ses journées ou la provenance de ses autres ressources, soit de l'exercice d'une autre profession indépendante,

soit d'un travail habituel pour autrui (1). C'était arbitraire et compliqué, et l'application pratique de ces dispositions conduisait à des abus, dont les seules victimes étaient ces nouveaux affranchis, qui, par le travail, les économies et les privations, avaient réussi à s'émanciper complètement.

Mais revenons au travailleur agricole proprement dit, qui devait justifiier de son travail habituel pour autrui soit par engagement, soit par livret.

Engagement (2). — Il consistait en un contrat de travail passé avec un employeur, qui devenait l'employeur habituel. Les engagés étaient dispensés d'être munis d'un livret, à la condition que leur contrat de travail fût un contrat à long terme, d'une année au moins ; si le travailleur se louait à la tâche, à la journée ou au mois, il était astreint au port du livret. L'engagement était un contrat exclusivement civil, qui se constatait devant le maire ou le juge de paix ; mais c'était un contrat *sui generis*, sans équivalent dans le droit métropolitain, puisqu'il comportait une garantie pénale, par application du décret de 1852.

La liberté de l'engagé était à ce point restreinte, que toutes ses obligations étaient minutieusement régle-

1. Cf. notamment, le règlement de la Guadeloupe, art. 49, 50 et 55.

2. Il ne s'agit ici uniquement que de l'engagement qu'était appelé à souscrire le travailleur indemne de toute attache avec le régime réservé de l'immigration.

mentées et sévèrement sanctionnées. Ainsi, et pour ne citer qu'un exemple entre tant d'autres, il était d'usage, sur les habitations, de donner à l'engagé une case et un jardin ; la concession de ce jardin entraînait la réserve d'un jour par semaine pour le cultiver, et le salaire était diminué d'autant. Or l'engagé n'avait pas la pleine disposition de cette journée, qu'il achetait cependant chaque semaine à son maître ; s'il lui plaisait de louer, sur une habitation voisine, cette journée disponible, trouvant peut-être ainsi le moyen de gagner davantage, et de consacrer son dimanche à la culture de son jardin, il n'en avait pas la faculté sans le consentement de son maître : ceci résulte de l'article 64 du règlement de la Guadeloupe. L'article 75 du même règlement plaçait, sous la surveillance des commissaires de police et de la gendarmerie, ces jardins, qu'ils avaient le droit de visiter sur toute réquisition qui leur était adressée ; seuls juges du bon ou du mauvais entretien, ils pouvaient. le cas échéant, condamner aux amendes prévues à l'article 80 : « Tout travailleur, à qui une journée par semaine aura été réservée pour la culture de son jardin, devra entretenir ce jardin en bon état, sous peine de 5 à 20 francs d'amende. »

Les cas où les amendes étaient possibles se présentaient nombreux ; le plus petit manquement au travail, la faute la plus légère, l'oubli le plus pardonnable de la part du travailleur étaient sévèrement réprimés, par la retenue du salaire afférent à la journée où cette irré-

gularité s'était produite, augmentée de la retenue d'une seconde journée de travail, à titre de dommages-intérêts et sans préjudice souvent de ces amendes de police. En définitive, l'engagement équivalait à une servitude temporaire ; une fois engagé, le travailleur agricole devait abdiquer la liberté qu'il tenait de l'émancipation, il ne s'appartenait plus, il devenait un véritable serf de la glèbe, tant il est vrai que les règlements ne lui faisaient jamais qu'une situation désavantageuse vis-à-vis de son maître.

Livret et passeport à l'intérieur. — A l'exception des engagés à long terme (1), les autres travailleurs étaient astreints au livret ; y étaient même assujettis, à la Martinique, les enfants de 12 ans (article 40 de l'arrêté), à la Guadeloupe, les enfants de 10 ans (article 47 de l'arrêté). Celui qui, astreint au livret, n'en avait pas pris un, était puni d'une amende et, suivant les circonstances, d'un emprisonnement, sans préjudice des peines spéciales applicables au vagabondage (2). On consignait au livret, outre les renseignements individuels concer-

1. Si le livret devait être véritablement, comme on le prétendait, une garantie à la fois pour l'employeur et pour l'employé, on peut se demander pourquoi l'engagé de plus d'une année était privé de cette garantie. Il semble que, dans la réalité, on ait voulu rendre très dure la situation des travailleurs astreints au livret, pour les pousser à contracter un engagement de longue durée, qui, en définitive, les liaient pour un temps à l'employeur.

2. Cf. notamment article 61, Guadeloupe.

nant son porteur, l'indication de l'employeur habituel, des autres employeurs si le travailleur se louait à plusieurs maîtres, la manière dont le travail était fourni, le salaire convenu, les avances consenties, des observations de toutes sortes etc... Le livret servait également à constater, le cas échéant, le prix du loyer et son paiement ; tout un système méticuleux de visas mensuels était organisé dans ce but, et le logeur avait la faculté, en cas de non-paiement du loyer, de refuser son visa, d'où irrégularité, et amende (articles 40 et ss., Martinique).

L'intéressé devait toujours être porteur de son livret, scrupuleusement tenu à jour, car, contraint de l'exhiber à première signification de l'autorité, il s'exposait à une amende s'il ne pouvait pas le produire, ou bien si le livret n'était pas régularisé. A quelles tracasseries se trouvait exposé, avec un régime aussi rigoureux sur les livrets, celui qui n'avait que ses deux bras pour vivre ! C'était l'oppression poussée à ses dernières limites, la porte grand'ouverte à la partialité, aux rancunes, aux basses vengeances, d'autant que l'employeur s'accordait souvent la faculté d'inscrire sur le livret les avances consenties. Il y avait là un danger réel, car il se trouvait des maîtres pour exploiter les mauvais penchants de leurs travailleurs en leur faisant des avances de salaire qui les rivaient pour longtemps à leur service: c'était inféoder le travailleur au maître, le placer sous une dépendance dont il ne pouvait se

délivrer qu'à l'aide des plus grandes privations. D'autre part, quelques maîtres peu scrupuleux n'hésitaient pas à satisfaire leurs rancunes, en inscrivant au livret des notes défavorables à l'endroit du travailleur, dont à tort ou à raison, ils voulaient se plaindre, et qui étaient de nature à l'empêcher de trouver de l'ouvrage.

Certes, l'institution des livrets existait dans la métropole, où d'ailleurs elle n'était pas à l'abri de l'hostilité que lui manifestaient ceux qui y étaient spécialement soumis. Il était curieux de voir, par une fausse interprétation, appliquer au travail agricole colonial une législation qui, dans la métropole, visait les seuls ouvriers des fabriques (1); dirigée, par principe, contre un élément de population essentiellement nomade, elle ne semblait convenir en aucune façon à une population sédentaire comme l'était celle des Antilles. Transplantée de France aux Antilles, cette institution, au lieu de n'intéresser que le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, était devenue un moyen d'oppression, une arme de guerre contre l'ouvrier agricole.

La réglementation locale des livrets était devenue d'autant plus odieuse à la main-d'œuvre, qu'elle se compliquait de dispositions rigoureuses relatives au passeport à l'intérieur. La loi métropolitaine avait qualifié le livret de passeport à l'intérieur « quand il était spécialement visé à cet effet » ; aux Antilles, le passe-

---

1. Loi du 22 juin 1854, article 1er.

port était devenu une pièce indépendante du livret ou du contrat d'engagement. Il était obligatoire pour tout individu âgé de plus de seize ans, quel que soit le mode de travail habituel. Le passeport à l'intérieur consistait en un extrait du registre matricule du recensement; délivré par le maire contre justification du paiement de l'impôt, il devait être visé annuellement, sous la même réserve ; le visa du maire mentionnait en outre, que le titulaire était sujet ou non sujet à livret. Tout individu, non muni de son passeport, ou porteur d'un passeport irrégulier, était puni d'une amende de police; il devait aussi l'exhiber à première réquisition de la gendarmerie, sous peine d'une amende, et cela même lorsqu'il circulait dans la commune où il était inscrit (1). Avec le passeport à l'intérieur, on arrivait pratiquement à ce résultat d'appliquer la contrainte par corps au recouvrement de l'impôt personnel: en effet, le visa n'était accordé que contre justification du paiement de l'impôt, or le défaut de visa constituait une irrégularité, et de ce fait le porteur était puni d'une amende, qui le rendait passible de l'atelier de discipline; on retombait toujours dans la contrainte au travail. A la Guadeloupe, où la réglementation était plus rigoureuse encore, on

1. Cf. arrêté de la Martinique, articles 25 et ss. A la Guadeloupe, un système de déclarations, préalables à tout déplacement, même sur l'étendue d'une commune, était établi par les articles 19, 22, 28 et autres de l'arrêté.

avait trouvé une combinaison pour contraindre à un engagement de travail, d'une année au moins, le porteur d'un passeport irrégulier (1). Ainsi, au nom de la sécurité publique et de l'intérêt général, se trouvait restreinte jusqu'à la liberté de circuler !

Vagabondage et atelier de discipline. — Le décret du 13 février 1852 établissait, par son article 16 (2), une définition de l'état de vagabondage beaucoup plus stricte que celle de la loi métropolitaine (article 270 du Code pénal). La preuve du non-vagabondage, au point de vue répressif, résultait, dans la métropole, de la possession d'un domicile, aux colonies, d'une prestation continuelle de travail (3) ; ainsi, aux Antilles, pour n'être pas vagabond, il ne suffisait pas, à défaut de ressources suffisantes [et nous avons vu à quelles restrictions on soumettait l'exercice d'une profession indépendante et la jouissance d'un revenu (4)], il ne suffisait pas d'un domicile certain, il fallait encore justifier d'un emploi du temps qui fût conforme aux règlements ; c'est-à-dire, qu'en définitive, le seul fait de n'avoir point un employeur habituel constituait l'état

1. Cf. articles 15, 40, 47 de l'arrêté.

2. Cf. annexe D.

3. La législation coloniale, disait-on, ne peut reconnaître comme domicile légal la demeure habituelle du noir, à cause du peu de frais de sa construction ; mais la loi métropolitaine tient-elle compte de ce que coûte le domicile exigé ?

4. Cf. *infra*, page 88.

de vagabondage, et qu'un travailleur, même s'il possédait un domicile certain, pouvait être poursuivi comme vagabond. Or, combien de gens trouvent-ils des moyens d'existence honorables, en ne travaillant qu'à leur fantaisie ! nous voulons dire sans travailler continuellement. Le fait est fréquent, aux colonies plus que partout ailleurs, où celui qui n'a d'autre ambition que celle de satisfaire aux besoins matériels les plus restreints, peut se contenter d'un « ajoupa » (cabane de feuillages), pour habitation, d'une chemise et d'un pantalon de toile, comme habillement, en un mot du salaire de deux jours de travail pour l'entretien d'une semaine ; une telle existence suffisait à constituer le délit de vagabondage aux Antilles (1).

Les arrêtés locaux avaient multiplié les amendes de police avec une largesse si excessive, — qu'elles intervinssent comme sanction du contrat de travail, dans les conditions de l'article 7 du décret de 1852, ou à l'occasion d'une contravention aux règlements, par exemple pour port d'un livret irrégulier —, que les occasions se présentaient fréquentes de condamner les tra-

1. Cf. discussions sur la loi coloniale de 1845 ; déclarations de M. Gasparin (séance du 5 juin). Commission de 1848, déclarations de M. Isambert, page 69. Commission de 1849, MM. Passy et Isambert, page 191. La commission de 1875 a émis l'avis de supprimer de l'article 16 du décret de 1852, les mots qui expliquaient cette contrainte au travail (cf. *ultra*, page 117).

vailleurs. Par application de l'article 23 du décret de 1852 (1), les amendes, ainsi que les condamnations aux frais et dépens, étaient converties de plein droit en journées de travail, en cas de non-paiement dans la première quinzaine des poursuites. L'ensemble de ces condamnations, en principal et frais, était souvent élevé (2), et le travailleur se trouvait difficilement en mesure de s'acquitter de ce paiement ; cette impuissance le contraignait à des prestations de travail à l'atelier de discipline, où se coudoyaient, en une promiscuité démoralisante, les véritables maraudeurs et les débiteurs insolvables d'une amende. Dans la pratique, les disciplinaires étaient employés aux entreprises de routes, aux travaux de confection, de curage ou d'entretien des ports et canaux, pour le compte de la colonie ou des communes (3). Des arrêtés déterminaient le régime des ateliers de discipline, le taux et les conditions du travail, les punitions, etc...

Tel fonctionnait, sous le nom de règlementation du travail, le régime d'oppression inauguré aux Antilles

---

1. Cf. Annexe D.

2. A titre d'exemple, le porteur d'un passeport irrégulier s'exposait aux frais suivants : amende, 10 francs ; dépens, 10 fr.45 ; frais de poursuite, 2 fr. 25 ; frais de capture, 7 fr. 50 ; timbre 0 fr. 20, soit, au total, une somme de 30 fr. 40.

3. Les disciplinaires de la Martinique étaient surnommés les « travailleurs-Gueydon », en souvenir de l'arrêté de 1855 ; d'ailleurs le canal Gueydon est leur œuvre exclusive.

en 1852. Certes les pouvoirs publics avaient le devoir de décourager l'oisiveté, de faire participer au travail le plus grand nombre de bras possible, de veiller à la tranquillité publique, mais que ce fût par une organisation large, libéralement entendue, telle que l'avait souhaitée la commission de 1848 (1), et non suivant la conception tyrannique du législateur de 1852, conception que l'intérêt général ne semblait justifier d'aucune manière.

---

1. Cf. *Procès-verbaux*, page 118 à 127.

CHAPITRE SIXIÈME

LA CONCURRENCE DES BRAS

« La population agricole actuelle ne peut être menacée dans son bien-être par l'immigration, parce que la vie matérielle est assez facile sur le sol colonial, pour qu'il n'y ait rien à redouter », écrivait, en 1850, M. Eggimann (1). Depuis, l'immigration a fonctionné largement, les bras sont abondamment offerts au travail agricole, et les événements semblent avoir démenti cette assertion. Et d'abord, on présentait le travailleur étranger à la main-d'œuvre indigène comme un auxiliaire utile, alors qu'il était un concurrent, et même un concurrent redoutable, à cause de la situation spéciale qui lui était réservée dans le pays.

Qu'était, en effet, le travailleur autochtone? Un citoyen français, libre. Qu'était son rival, le travailleur immi-

---

1. Cf. *Revue coloniale*, *infra*, page 76, note 1.

grant ? Un étranger admis dans le pays, à la condition d'y travailler ; il est contraint, par tous les moyens possibles, de remplir le programme en vue duquel on s'est adressé à lui, celui de servir un maître, pendant un temps déterminé, suivant des conditions immuables ; c'est un travailleur garanti, patronné par la colonie, et voici, en définitive, comment les choses se passaient : Un propriétaire avait-il besoin de la main-d'œuvre nécessaire à l'exploitation de son habitation, s'il désirait un indigène, il devait traiter avec lui d'égal à égal, sans intermédiaire ; s'il choisissait un étranger il savait qu'il obtiendrait un travailleur offrant de certaines garanties, car la colonie lui tenait ce langage : voici un individu, un étranger, qui a traité avec moi par contrat ; en vous substituant à moi, je puis vous le céder. Je ne connais pas ses aptitudes, son caractère, mais peu vous importe, vous ne lui demandez que du travail, or je puis vous le garantir bon pour cet ouvrage. Pendant trois ans, pendant cinq ans, vous l'aurez à vous, sans qu'il puisse vous quitter (1) ; vous en ferez ce que bon vous semblera, vous en tirerez le parti qui vous conviendra, peu importe, il vaut le même prix ; son temps, son activité vous appartiennent, il devra exécuter le travail que vous lui imposerez, sans pouvoir songer, en quoi que ce soit, à modifier la condition que lui fait son con-

---

1. Article 7 de la convention de 1861.

trat ; 50 centimes par jour, environ, c'est tout ce que vous lui devez. avec le logement, la nourriture, et, en cas de maladie, les soins ; ne le maltraitez pas trop. Quant au créole, il est peut-être meilleur, mais je ne puis vous le garantir ; citoyen comme vous, il est votre égal et possède les mêmes droits que vous ; de même que vous pouvez le renvoyer, de même il peut vous quitter, sans autre ressource pour vous que des dommages-intérêts, peut-être illusoires. A mérite égal, la préférence allait au travailleur étranger, parce que l'employeur était armé pour le contraindre au travail. Si l'immigrant était un concurrent, déjà privilégié, parce qu'il offrait plus de garanties, il était plus redoutable encore, parce qu'on pouvait se le procurer facilement : il suffisait de demander des immigrants, pour qu'aussitôt la colonie, sans enquêtes ni informations, sans tenir compte du nombre de bras disponibles, en jetât sur le marché.

Que devenait le travailleur indigène, le créole? En face du propriétaire favorisé, à qui l'on offrait officiellement de la main d'œuvre à des conditions exceptionnelles, en face du coolie privilégié, parti de l'Inde avec la rassurante perspective d'être employé, salarié et rapatrié, il formait une classe à part; tenu à l'écart, les demandes d'emploi s'éloignaient de lui, et sa situation, empirant à mesure que les convois d'immigrants se succédaient, sa situation l'inquiétait sans qu'il pût espérer la modifier jamais.

Nous avons dit que le colon propriétaire trouvait son avantage à employer le travailleur étranger, est-ce à dire que son emploi fût moins onéreux ? Si la seule quotité du salaire effectif était en jeu, la réponse serait affirmative : le salaire du créole était variable à l'excès ; évalué en argent, il ressortissait en moyenne, dans les environs de 1 franc à 1 fr. 50 par jour, taux toujours supérieur à celui de l'immigrant, à peu près immuablement fixé à 0 fr. 50 par jour, d'où l'erreur assez répandue que le créole coûtait plus cher que l'immigrant. Mais la question est autrement complexe, car il y a lieu de considérer, en face du salaire du créole, le prix de revient de l'immigrant, c'est-à-dire cet ensemble de frais et dépenses, théoriquement obligatoires pour l'engagiste : salaire journalier, frais d'introduction, d'hospitalisation, de rapatriement, d'entretien (conformes à certains règlements). Au surplus, doit-on encore tenir compte du nombre de journées de travail réellement fournies (1); or, tous ces éléments sont difficiles à déterminer rigoureusement, si bien qu'en réalité, — et nous ne sachons pas que le calcul ait été fait, — on ne peut affirmer que l'un coûtât plus cher que l'autre. Théoriquement, l'emploi de l'immigrant eût dû être plus onéreux, si les engagistes avaient rempli strictement leurs obligations, mais, après tout, n'était-il pas équitable qu'il en fût ainsi, puisque cet étranger

1. Cf. *infra*, page 79.

était garanti bon pour le travail. Coûtât-il plus cher, le colon propriétaire avait encore intérêt à le garder et à l'employer; c'était le moyen de tenir le créole à distance.

Pour bien saisir cette observation, c'est le moment de rappeler ici la situation agricole des Antilles; un seul genre de travail possible, le travail des champs; si, pour une raison ou pour une autre, on introduit dans le pays un élément étranger, cette introduction n'a pour but que le seul travail des champs, car la totalité de la main-d'œuvre utile est essentiellement agricole. Dès l'instant que l'immigration engendrait une concurrence de bras, cette concurrence produisait ses effets non pas sur telle ou telle partie de la main-d'œuvre, sur tel ou tel corps de métier, mais sur la main-d'œuvre tout entière; en d'autres termes les questions d'immigration et de concurrence intéressaient toute la population antillaise qui, en dehors du travail de la canne, ne trouvait rien à faire, rien à gagner.

La concurrence des bras entraînait, cela va sans dire, la baisse des salaires, tendant à se rapprocher du salaire le plus bas, celui de l'immigrant, lequel était en quelque sorte officiel.

Toute question de salaire mise à part, l'immigration tendait à vicier, sur le marché, la valeur normale du travail agricole. En effet, considéré comme une marchandise, l'unique marchandise, le travail agricole avait un cours, un prix ; la fixation de ce cours eût dû nor-

malement résulter de la moyenne proportion entre le nombre des demandes et celui des offres, entre les prétentions des employeurs et celles des employés. Du côté des colons propriétaires, en nombre relativement restreint, les demandes restaient constantes, les exigences, les intérêts restaient les mêmes ; de l'autre côté, du côté des travailleurs, on trouvait deux éléments très différents, l'élément étranger, et l'élément autochtone, comprenant, outre les travailleurs habituels, ce contingent de petits propriétaires qui, ne réussissant pas à vivre exclusivement des bénéfices réalisés sur leurs parcelles de terre, venaient demander à la canne, par le salaire de quelques journées du travail, des ressources supplémentaires. Or, il s'est trouvé que cette valeur du travail n'était pas normalement déterminée, parce que l'égalité de situation n'existait pas, et que le débat, pour la fixation de cette valeur du travail, s'est trouvé circonscrit : d'une part, la totalité des employeurs, d'autre part, une fraction seulement de la main-d'œuvre, la fraction étrangère ; l'équilibre était détruit, au détriment des créoles. En effet, la main-d'œuvre agricole n'avait aucune cohésion ; des deux éléments qui la composaient, chacun combattait de son côté ; alors que l'élément autochtone restait stationnaire et végétait, l'élément étranger se multipliait, sans que les pouvoirs locaux tinssent compte des besoins réels de la production, sans qu'ils se préoccupassent de proportionner le nombre des immigrants à celui des travailleurs exis-

tant déjà dans la colonie. Par cette facilité de recrutement, jointe aux garanties légales qu'il offrait, l'élément étranger devait toujours l'emporter sur l'élément indigène; et l'employeur, se servant de l'Indien comme d'une sorte d'épouvantail, pouvait intimider le créole par le coolie, si bien que les variations possibles de la valeur normale du travail agricole, ne se mesuraient qu'eu égard au seul élément étranger ; ces variations étaient fausses, car le créole n'était pas appelé à ce débat et l'employeur pouvait toujours dire à l'indigène : vos prétentions sont éxagérées, si vous ne consentez pas à accepter les miennes, je ferai venir des Indiens, et le taux auquel je les emploierai représentera le taux officiel de la valeur du travail agricole ; le fonctionnement de l'immigration n'était autre chose qu'une spéculation sur le travail créole, ee qui nous a fait dire que, coûtât-il plus cher, le coolie devait être employé, par les colons, de préférence au créole.

En résumé, l'immigration, établie dans l'intérêt exclusif du colon propriétaire, sacrifiait la main-d'œuvre à ses exigences ; le jeu de l'offre et de la demande eût dû être libre, en réalité il fut restreint, on peut même dire qu'il n'existait pas. Bien plus, et ce fut là la suprême iniquité du régime, l'étranger faisait la loi à l'indigène, dans son propre pays, car c'est lui qui fixait le salaire du créole, assignait au travail une valeur quasi officielle ; la concurrence fut redoutable. Nous verrons dans les développements ultérieurs combien fut ser-

vile la condition du coolie ; en restreignant la liberté de l'Indien, c'était celle du créole qu'on restreignait, et, au fond, la principale victime de l'immigration fut le créole, tant il est vrai que le travail servile nuira toujours au travail libre, quand il ne le rendra pas impossible.

∴

L'immigration indienne, telle qu'elle a fonctionné aux Antilles, a été la restauration de l'ancien esclavage. « Tout immigrant est un individu soumis à certaines restrictions de sa liberté, nonobstant les protestations des philanthropes ; augmentez sa liberté, vous diminuerez, pour l'engagiste, les profits matériels et moraux de la convention ; chaque fois qu'on a voulu déroger à ce principe que l'immigrant reste immigrant depuis son arrivée jusqu'à son départ, on a obtenu des résultats qui ont forcé à revenir à l'application de ce principe ; pas plus que l'administration, nous ne pouvons admettre que l'Indien soit soumis aux règles du droit commun », s'était écrié un partisan du régime, au Conseil général de la Martinique (1). Est-ce clair ? Dans l'intérêt du colon, l'immigrant ne pouvait être aussi libre qu'un autre homme, aux Antilles.

D'ailleurs, dès les débuts de l'immigration, on ne s'était pas montré disposé à traiter très libéralement l'immigrant, l'Indien dans l'espèce. Attribué à une

---

1. Cf. le *Progrès* du 26 janvier 1881.

habitation par voie de tirage au sort, le coolie doit tout son temps à l'employeur auquel il est échu ; s'absente-t-il, il est reconduit sur l'habitation par la gendarmerie, il ne doit servir d'autre personne que l'engagiste auquel il est rivé. Autre combinaison dont le résultat était d'inféoder le coolie à l'engagiste : l'article 33 de l'arrêté du 15 janvier 1861 pour la Martinique, portait que « l'engagé ne peut obtenir son congé d'acquit que lorsque le temps stipulé par lui a été réellement fourni à raison de vingt-six journées de travail effectif et complet par mois ; les jours d'absence au travail, pour quelque cause que ce soit, doivent être remplacés par autant de journées supplémentaires » ; c'était aggraver l'article 9, § 1er de la convention franco-anglaise de 1861 qui, dans le même ordre d'idées, ne faisait état que d'une « interruption volontaire de travail, régulièrement constatée. » Il arrivait que la durée de l'engagement ne se comptait plus de date à date, mais s'augmentait encore de journées supplémentaires remplaçant celles où le coolie n'avait pas travaillé, fût-ce la maladie qui l'en eût empêché. Quand le coolie avait obtenu sa liberté, il était assimilé aux nouveaux arrivants, et, par conséquent, compris dans une nouvelle répartition.

Nous n'étudierons pas ces règlements locaux (1) ;

1. Pour la Martinique, cf. les arrêtés des 15 janvier 1861, 5 juillet 1870, 7 juin 1875, 10 juin 1879.

les abus de fait venaient ajouter encore à la rigueur de leurs dispositions; des infractions à celles des prescriptions édictées en faveur du coolie, se révélaient fréquemment, au point que le 17 août 1880, le Directeur de l'Intérieur, à la Martinique, dut, pour essayer de faire cesser ces abus, adresser à tous les employeurs d'Indiens une circulaire où il constatait notamment, entre autres choses, que l'article 34 de l'arrêté du 15 janvier 1861, qui prescrit aux engagistes de remettre, chaque semestre, aux engagés, un règlement de leur compte, comprenant le montant des journées de travail fournies pour la libération, et celui des sommes payées, n'était jamais exécuté. On voit dans quelle impossibilité la pratique de cet abus mettait le coolie de prouver, à la fin présumée de son engagement, qu'il avait réellement fourni le temps réglementaire. La circulaire constatait encore que les engagistes, sur un grand nombre de propriétés, retenaient la moitié des salaires de leurs engagés, pour la leur remettre en fin d'année ou souvent même à l'expiration de leur engagement, cela contrairement à la convention franco-anglaise de 1861 et aux termes des contrats d'engagement, prescrivant le paiement intégral des salaires, par périodes de vingt-six jours de travail.

Abus encore à relever quant aux dépenses obligatoires pour l'engagiste, mais auxquelles il se soustrayait, et cependant ces dépenses, à ne nous occuper que des frais d'entretien, en dehors des frais de maladie, n'étaient

pas excessives. On a dû faire pour les immigrants, ce qu'on avait déjà fait pour les esclaves (1), fixer des minima (2). Il est d'ailleurs intéressant, dans cet ordre de choses, de se reporter à la discussion, en Conseil privé, d'un projet d'arrêté sur le régime de l'immigration à la Martinique. Par prétendu respect des mœurs indiennes et de la couleur locale, et tablant sur ce que l'Indien n'aime pas l'isolement, on décidait que les coolies engagés seraient groupés dans des cases, par sexe et par famille ; il était inutile que chaque case reçut autant de lits qu'elle renfermait d'individus, l'espace libre serait plus grand avec un seul lit, c'est-à-dire des planches de bois recouvertes d'une natte ou d'une couverture, et encore la natte était considérée comme un accessoire « d'un luxe tout asiatique, qui ne semble propre qu'à une chose, devenir une pépinière d'insectes ». On discutait ensuite sur l'opportunité qu'il y avait d'adjoindre à chaque case un banc de bois, « objet d'un luxe tout européen, dont l'usage serait regardé par le coolie comme une intolérable tyrannie » (3).

Bref le coolie était très malheureux ; il avait souvent

---

1. Ordonnance royale du 5 juin 1846. Cf *infra*, page 13.

2. Pour la nourriture, de la morue, de la viande et du riz en quantité déterminée ; pour les vêtements, deux chemises, deux pantalons ou deux jupes en toile, un chapeau de paille ou deux mouchoirs de tête en coton ; pour le logement, la dépense était insignifiante, d'ailleurs combien de travailleurs, gagnant 1 franc ou plus par jour, étaient logés.

3. Séance du Conseil privé du 16 janvier 1859.

à se plaindre du manque de soins en cas de maladie (1) et, d'une façon générale, des mauvais traitements qu'il avait à subir ; sur certaines habitations, des châtiments corporels, des détentions à la barre étaient quelquefois pratiqués (2). Et il se trouvait ainsi dans une situation juridique anormale, car la réglementation locale du travail agricole, très attaquée, était peu à peu tombée en désuétude, et finalement ne s'appliquait plus au travailleur créole, mais le coolie y restait soumis. D'où deux catégories de travailleurs très distinctes : le créole, soumis au droit commun, le coolie soumis encore au régime exceptionnel du travail et à la réglementation spéciale de l'immigration. Cette situation anormale était la violation flagrante de l'article 23 § 2 de la convention franco-anglaise de 1861, ainsi conçu: «... Le gouvernement français s'engage à n'apporter à ce règlement (le règlement de travail de la Martinique), aucune modification qui aurait pour conséquence, ou de placer lesdits sujets indiens dans une position exceptionnelle, ou de leur imposer des conditions de travail plus dures que celles stipulées par ledit règlement. » Faire rentrer le créole dans le droit commun, et réserver au

1. Cf. Du Hailly, *Les Antilles françaises en* 1863, *op. cit.*

2. Cf. l'intéressant procès de l'Indien Moothooreddy ; le procès-verbal de visite et de description d'un local servant de lieu de détention sur une habitation ouvrière, dressé par le juge de paix du Diamant (Martinique) le 13 mars 1877 ; l'interrogatoire du 4 avril 1877.

seul coolie l'application des règlements locaux, c'était placer ce dernier dans une situation exceptionnellement rigoureuse et contraire à l'esprit de la convention de 1861 ; d'ailleurs le même résultat, c'est-à-dire la violation de cet article 23, devait se manifester ultérieurement, mais avec un effet contraire (1).

∴

L'ensemble du régime établi aux colonies, en conformité du décret du 13 février 1852 et de la convention franco-anglaise du 1er juillet 1861, était violemment attaqué tant dans la métropole qu'aux Antilles, au sein même des conseils généraux (2).

A la Martinique, où, en dehors des polémiques, les discussions furent particulièrement nombreuses et vives, on ne parlait rien moins que de la suppression de ce régime, appelé, dans son ensemble, le régime de l'immigration, bien que, sous cette étiquette se confondissent deux questions, celle de l'immigration proprement dite, c'est-à-dire l'introduction de travailleurs étrangers à la colonie, et celle du travail régle-

---

1. Cf. *ultra*, page 114.
2. La question de l'immigration était régulièrement inscrite à l'ordre du jour des conseils généraux, puisque chaque année ils avaient à s'occuper de fixer le nombre des nouveaux Indiens à introduire dans le pays, et le montant de la subvention à l'immigration.

menté (1). On faisait ressortir, en remontant aux origines, que ce régime avait été établi dans le seul intérêt des colons propriétaires pour concurrencer la main-d'œuvre indigène, que l'immigration n'était plus utile au pays, et que les services rendus par elle étaient plus apparents que réels, car le travail fourni par le coolie était loin d'être en rapport avec les frais qu'il occasionnait : en faisant le procès de l'Indien, on faisait le procès du régime tout entier.

D'abord, l'immigration imposait à la colonie des charges écrasantes (2), et des sacrifices, d'autant moins justifiables qu'il y avait là encore matière à profit pour les grands propriétaires, au détriment de la colonie et, en définitive, du créole, qui, contribuable, alimentait de ses deniers cette concurrence qui lui était faite. Des chiffres des recettes et des dépenses portées aux budgets locaux de la Martinique, il résulte que de 1854, époque

1. Cf. les délibérations du conseil général et notamment les séances des 17 et 18 décembre 1884.

2. Moyenne annuelle des dépenses d'immigration :

Recrutement et entretien des travailleurs indiens	55.000 fr.
Frais d'hospitalisation.	60.000 »
Frais d'entretien au dépôt et matériel	45.000 »
Frais d'entretien dans les prisons (125 par jour à 0 fr. 50)	22.800 »
Frais de protection.	43.000 »
Frais de rapatriement.	50.000 »
Frais de justice (le 1/4 des 113.000 prévus au budget).	28.250 »
	304.050 »

où l'immigration a commencé à fonctionner de façon continue, à 1880, les droits perçus sur les denrées coloniales à la sortie, représentant l'impôt foncier payé par la grande propriété, se sont élevés à 15.584.401 fr. 05 ; mais que les dégrèvements accordés à la grande propriété, [soit sous forme de subventions (7.627.099 fr. 32), soit sous forme de remboursement, par la colonie, de sommes dues à la caisse d'immigration, sommes qui n'ont pu être recouvrées par suite de l'insolvabilité des débiteurs (1.617.893 fr. 22), soit encore sous forme de dépenses diverses, mises à la charge de la colonie, et non comprises dans les subventions annuelles (100.324 fr. 91)], que ces dégrèvements se sont élevés à 10.245.317 fr. 45; de telle sorte qu'il n'a été réellement déboursé par les grands propriétaires, dans cette période, que 5.339.083 fr. 60. Or, pendant cette même période, le montant des contributions foncière, personnelle et mobilière, c'est-à-dire les sommes versées par les petits propriétaires et les travailleurs, se sont élevées à plus de 13.690.550 fr. 90 (1)!

Du point de vue du propriétaire, et sans avoir à revenir sur les dépenses obligatoires qu'il avait à supporter, l'emploi de l'Indien avait ses inconvénients ; il fallait tenir compte d'une moyenne de 33 0/0 environ de non-valeurs, ensuite des pertes matérielles résultant du vol et de l'incendie. La seule ressource du coo-

1. *Statistiques établies par* M. Monnerot.

lie, pour échapper à une situation qui lui pesait, était de « partir marron » ; il fuyait loin de l'habitation où il avait souffert, il partait comme un révolté, la haine et la vengeance au cœur, il s'évadait rarement sans avoir, au préalable, mis le feu aux champs de cannes de son engagiste (1) ; d'ailleurs, pour la presque totalité des condamnations prononcées contre les Indiens, les délits étaient le vagabondage, l'incendie et le vol qualifié, très peu de coups et blessures. Les Indiens étaient des habitués des tribunaux répressifs : du 1er janvier 1870 au 31 décembre 1884, 7.296 Indiens avaient été, à la Martinique, condamnés à des peines diverses (travaux forcés à temps, réclusion, emprisonnement), dont la totalité représentait un chiffre de 3.750 années (2). D'après les chiffres officiels, toujours pour la Martinique, la population indienne qui, au 1er janvier 1870, comptait 9.602 individus, s'élevait en 1884 à 13.271 (5.079 en cours d'engagement sur les propriétés, et 8.192 libérés) ; et de 1875 à 1880 par exemple, sur 10.918 condamnés, 2.888 étaient des Indiens ; bref, toutes proportions gardées, un bon tiers des Indiens valides était en prison ; les hospices en soignaient une moyenne de 124 par jour, et durant toute une année (1884) il y avait eu 76 réengagements seulement. Tout revenait à conclure que le travail fourni par les Indiens

1. Cf. le procès de Moothooreddy.

2. Statistique établie par l'Inspecteur des pénitenciers.

était loin d'être en rapport avec les dépenses et les inconvénients qu'ils occasionnaient.

Au surplus, ajoutait-on, l'immigration arrivait à ruiner les colons eux-mêmes, et à créer une situation de fait préjudiciable à tout le pays. En effet, tant que les sucres se vendaient bien, l'institution fonctionnait et semblait remplir son but, mais il a suffi d'une baisse du prix du sucre, pour faire apparaître en 1884, de façon péremptoire, les vices qu'elle portait en elle et le mal qui en résultait. A cette époque, les deux catégories de travailleurs étaient nettement mis en présence ; l'Indien, dont le salaire était fixe, ne supportait rien dans la crise, qui retombait de tout son poids sur le créole. Au premier, du travail tous les jours ; même, en cas de chômage, un salaire assuré, la nourriture, les vêtements, les soins médicaux ; au second, du travail par hasard, quand il en restait, et en cas de chômage, pas de salaire ; le créole supportait seul la différence du prix du sucre, et était contraint de se contenter d'un salaire réduit quand il trouvait du travail, et encore lui en donnait-on peu, parce que, rivé à l'Indien qui le ruinait, le propriétaire avait intérêt à lui réserver du travail, puisqu'il lui devait, en tout état des choses, les prestations auxquelles il s'était obligé par contrat : comme l'argent manquait à la culture, le propriétaire devait renoncer à employer le créole qui lui eût cependant coûté moins cher. Ainsi cette situation de fait était favorable aux seuls Indiens.

Telle était, dans ses grandes lignes, la situation qui fut exposée au Conseil général de la Martinique, au moment où il se trouva appelé à délibérer sur les conclusions de la commission financière. La commission avait repoussé le crédit de 45.000 francs prévu pour le renouvellement des contrats d'engagement expirés, mais voté une somme de 100.000 francs pour les frais de rapatriement. La question fut présentée par le rapporteur de telle façon qu'il ne s'agissait pas seulement de l'introduction de travailleurs étrangers pour l'année 1885 : le régime tout entier était mis en cause. On discuta longuement sur le fond même de l'immigration et c'est après une discussion d'ensemble sur l'organisation du travail étranger à la Martinique, que le Conseil général vota, dans sa séance du 18 décembre 1884, la proposition suivante : « Considérant que le travail libre doit exister dans un pays libre ; que l'organisation administrative du travail, connue sous le nom d'immigration, est une violation de ce principe ; que la concurrence n'est légitime qu'autant qu'elle est une conséquence de la liberté, mais qu'en aucun cas, un gouvernement issu du peuple, ne peut, par des moyens artificiels, créer contre ce peuple une concurrence étrangère, et faire payer cette concurrence par ceux contre qui elle est dirigée, le Conseil général décide : à l'avenir, aucun recrutement de travailleurs étrangers ne pourra être fait aux frais, ni par l'intermédiaire de la colonie. Le travail réglementé est aboli.

L'administration est priée de mettre la législation locale en harmonie avec ce principe de droit commun, et de se conformer aux prescriptions de l'article 23 de la convention franco-anglaise du 1er juillet 1861. Aucun contrat, passé sous le régime actuel ne sera renouvelé. La prime de réengagement est en conséquence supprimée. »

Ainsi se trouvait abrogée, à la Martinique, l'immigration du régime de 1852; un arrêté local du 26 décembre 1884 régularisait cette abrogation. C'était la fin de cette équivoque qui, pendant trente ans avait triomphé ; en parlant de l'immigration, il ne s'agissait pas seulement d'une introduction de travailleurs, il s'agissait d'un système d'organisation du travail agricole à l'aide de bras étrangers venant concurrencer les bras indigènes : c'est ce système que le Conseil général a aboli à la Martinique.

A la Guadeloupe, le régime spécial de l'immigration subsistait, tel que l'avait fait les arrêtés locaux des 24 septembre 1859, 19 février 1861, 16 juin 1877, 27 janvier 1880 et 21 février 1881.

En France, indépendamment de la question réservée de l'immigration, le régime exceptionnel relatif à l'organisation du travail de la terre aux colonies était fortement compromis; une commission avait été instituée en 1872, par l'amiral Pothuau, pour examiner les modifications urgentes à y apporter. Sous la présidence de l'amiral Forichon, cette commission tenta d'opérer une

refonte complète de cette législation, mais elle n'aboutit en définitive qu'à y insérer quelques modifications (1), notamment celle qui a consisté à supprimer de l'article 16 du décret du 13 février 1852 les mots expliquant l'obligation d'un travail habituel comme preuve de non-vagabondage.

1. Cf. le rapport. *Revue Maritime et Coloniale*, septembre 1875.

ANNEXES

Annexe A

A Monsieur le Ministre de la Marine et des Colonies.

Monsieur le Ministre,

En l'absence de toute représentation légale, les délégués des communes de la colonie se sont réunis au chef-lieu, avec l'adhésion de M. le gouverneur.

L'état précaire du travail colonial, les craintes sérieuses que l'avenir menacé de notre agriculture inspire, leur imposent une mission impérieuse et pressante, celle de vous exposer les souffrances du pays, sa situation réelle, ses besoins indispensables, et de le placer sous votre patronage bienveillant, à l'effet d'obtenir, en sa faveur, aide et assistance du Gouvernement de la Métropole.

La Martinique est sur le point de n'être plus une terre généreuse et productive; dans ces dernières années,

ses efforts ont été incessants pour retenir les travailleurs sur le sol, sa lutte à été suprême avec les bras qui en faisaient sortir tant de richesses. et qui, pour le plus grand nombre, cédant à de fâcheuses influences, se sont détournés d'elle, sans lui tenir compte de l'offre d'un salaire élevé, ou des avantages du contrat d'association. Dès lors, sa production incertaine a été à la merci d'un travail capricieux et irrégulier, dont les funestes intermittences ne tendent rien moins qu'à en faire bientôt une terre de deuil et de désolation.

Le chiffre des récoltes de cette année, nous devons vous le dire, monsieur le Ministre, avec cet accent de vérité qui est le cri de la conscience publique, n'a approché du chiffre de nos anciennes productions que, parce que les colons, dans un dernier effort, ont voulu mettre au service de l'agriculture abandonnée, tout ce qui leur restait encore de forces, d'activité, et surtout de la faible indemnité octroyée par la France.

Après un sacrifice aussi complet, le sentiment général du pays n'entrevoit qu'une chose dans l'avenir : c'est une décadence progressive dans la culture de la canne, avec les éléments éventuels du travail qui lui restent.

Ceci est facile à expliquer : l'ancienne population agricole s'est éparpillée ; ceux-ci dans les villes et bourgs, ceux-là dans les petites industries ; d'autres se sont réfugiés dans une oisiveté complètement négative ; et, chose affligeante à dire, tous se sont retirés des habi-

tations, emportant cette conviction funeste, qu'étant les seuls arbitres du travail, dans le pays, ils étaient les seuls arbitres de sa prospérité ou de sa misère.

Quant à la population qui s'élève, il n'est plus permis de compter sur elle : l'instruction primaire, qui réunit dans les écoles environ huit mille enfants, n'a pas été un bienfait, en ce sens que la nature de son enseignement a communément fait naître une répugnance pour la vie active des champs ; et qu'au sortir de là, cette jeunesse, peu jalouse des traditions de famille, va encombrer les villes et bourgs pour demander à quelques douteuses professions un brevet de paresse.

Telle est, en peu de mots, notre vraie situation, monsieur le Ministre, d'où il est facile de conclure, qu'en ce qui touche la marche du travail, le présent nous échappe aussi bien que l'avenir.

Les colons n'ont pu rester spectateurs de cet état de défaillance de l'agriculture, et ils se sont adressés à M. le gouverneur, dont la sollicitude leur est bien connue, pour le prier d'appuyer auprès de S. A. I. le Prince Président, et auprès de votre département, leurs doléances et leurs vœux.

Ils pensent, monsieur le Ministre, que le travail est aujourd'hui un problème qui n'a de solution possible que dans l'adjonction et le concours de l'immigration asiatique, sur une vaste échelle.

C'est à l'aide de ce grand courant de forces vives que le pays pourra reconquérir son importance et sa

prospérité ; c'est là la seule planche de salut qui nous sauvera du naufrage, ainsi que nos propriétés.

La concurrence des bras ! Voilà ce qu'il faut, au pays où la terre ne manque pas à l'homme, mais l'homme à la terre ; la concurrence des bras ! Pour ramener à un niveau juste et équitable, le taux exorbitant du salaire, en raison du peu de travail obtenu et des éventualités attachées au prix des sucres, et pour doubler la production, au moyen d'une impulsion soutenue et intelligente..

Ces considérations une fois posées, notre sollicitation, au nom de la colonie de la Martinique, se résume en ceci : monsieur le Ministre est supplié d'obtenir l'appui du gouvernement, pour l'introduction de vingt mille Indiens, de la provenance de Calcutta, dans un court espace de temps, celui de quatre années par exemple, et de s'assurer, pour venir en aide à l'opération, de l'assistance du trésor public, afin que, par une loi à intervenir, il soit ouvert à la colonie un emprunt de 5 millions remboursables en vingt ans, par annuités de 250.000 francs, à prélever sur les recettes générales du budget local.

L'élévation du chiffre d'immigrants demandés dans un délai aussi restreint, témoignera suffisamment, nous n'en doutons pas, de la pénurie de bras utiles, des souffrances du présent, et des appréhensions que suggère l'avenir.

Ce que nous demandons, monsieur le Ministre, l'An-

gleterre n'a pas hésité à l'accorder à ses colonies orientales et occidentales. Déjà, dans ces diverses contrées, l'immigration indienne a produit d'heureux résultats, et tout nous fait augurer que la Martinique en recueillera aussi d'immenses avantages.

Ici notre mission se termine, monsieur le Ministre ; nous vous avons franchement fait connaître les besoins du pays ; il ne reste plus aux colons de la Martinique qu'à se reposer, avec une entière confiance, dans la sollicitude du gouvernement pour les moyens d'exécution.

Tout, nous en sommes convaincus, sera pris en sérieuse considération, dans cette grande et importante mesure ; d'un côté, les avantages qui pourront en découler pour la marine marchande et le commerce métropolitain ; de l'autre, la gêne actuelle des colons, en présence de l'énorme sacrifice que la plus impérieuse nécessité leur impose.

Nous sommes prêts, monsieur le Ministre, à accepter toutes les modifications que la bienveillance du gouvernement croirait devoir apporter, dans le but de venir au secours de notre situation actuelle, et d'alléger le chiffre de nos dépenses. La Martinique ne peut rien par elle-même ; protégée et aidée par la France, elle peut arriver aux plus brillantes destinées... Cette pensée, nous en avons l'assurance, ne vous quittera point, monsieur le Ministre, et c'est d'elle que vous saurez vous inspirer, dans la solution de cette question d'im-

migration, qui est pour la Martinique la question de vie ou de mort.

Nous sommes avec respect, monsieur le Ministre, vos très humbles et très obéissants serviteurs.

A. DE MAYNARD, *secrétaire*

LE PELLETIER DU CLARY, *président*.

JULES VERGERON, *secrétaire*.

Annexe B.

A S. M. l'empereur Napoléon III.

Sire,

La régénération des colonies françaises par l'organisation du travail est aussi, nous n'en doutons pas, une de ces conquêtes pacifiques que votre grand cœur médite, et qui appellera des bénédictions nouvelles sur votre gouvernement impérial.

Sire, vous avez fermé l'ère des révolutions, fondé le bonheur et la stabilité dans la France continentale; nous venons supplier Votre Majesté d'étendre aussi sa haute protection sur la Martinique, cette autre France de Votre Illustre Aïeule, l'Impératrice Joséphine.

Depuis quatre ans, notre existence, sous le contrecoup des péripéties et des agitations métropolitaines, a été une lutte continuelle, pendant laquelle nous n'avons vécu que de tentatives et d'essais infructueux, pour conjurer l'abandon de notre agriculture, et obtenir un travail régulier, avec des mains libres. Nos efforts n'ont pu triompher de ce défaut de volonté et de concours, et la production du pays va bientôt passer à l'état d'éventualité et de problème.

Au milieu de cette pénurie de forces vives dont le pays a le plus pressant besoin, pour sortir de ce délabrement moral et matériel où il est descendu, nos espérances se sont tournées vers l'immigration asiatique.

C'est d'elle que nous attendons cette impulsion salutaire qui doit raviver l'agriculture souffrante, et sauver la fortune publique.

Déjà, Sire, votre généreuse sollicitude, allant au-devant de nos vœux, a consacré, dans plusieurs décrets les principes et la nécessité de cette immigration. Déjà, à titre d'essai, Votre Majesté a bien voulu ordonner l'introduction de quatre mille travailleurs indous, en six années, dans les colonies de la Martinique et de la Guadeloupe.

Mais, Sire, la crise est tellement grave, nos besoins sont tellement pressants, que nous sommes amenés forcément à solliciter votre appui et l'assistance du Trésor public, pour obtenir, dans le plus court délai possible, un plus large recrutement de travailleurs. En augmentant sa population agricole, en assurant par elle les conditions du travail, l'empereur replacera la Martinique dans les voies qui conviennent à ses intérêts, si étroitement liés à ceux de la mère-patrie, à sa prospérité future, et aux impérieuses nécessités qu'elle éprouve.

La France, Sire, a besoin de ses colonies, parce que la France est à la fois agricole et commerçante: que Napoléon III daigne donc étendre sur elles sa protec-

tion, et, que de sa main, si pleine des dons de la paix, il laisse échapper le bienfait que l'une d'elles sollicite aujourd'hui, et qui est la garantie de son avenir et de sa prospérité.

A ces fins, nous avons l'honneur, de supplier respectueusement Votre Majesté qu'Elle veuille bien ordonner qu'un projet de loi soit présenté à l'examen des pouvoirs législatifs, à l'effet d'autoriser, en faveur de la colonie de la Martinique, un emprunt de 5 millions, remboursable en vingt ans, par annuités de 250.000 fr. à prélever sur les recettes générales du budget local, laquelle somme devant servir aux frais d'introduction de vingt mille Indiens de Calcutta, dans un délai de quatre années.

Nous sommes, Sire, avec le plus profond respect, de Votre Majesté, les très humbles et très obéissants sujets.

Pour les membres de l'Assemblée des Délégués de la Martinique :

A. de Maynard, *secrétaire*.

Le Pelletier du Clary *président*.

Jules Vergeron, *secrétaire*.

Annexe C

GOUVERNEMENT DE LA MARTINIQUE

CABINET DU GOUVERNEUR

N° 5

(Envoi de pétitions des habitants de la colonie relativement à l'immigration asiatique.)

Fort-de-France, le 25 février 1853.

Monsieur le Ministre,

J'ai eu l'honneur de vous informer par ma lettre du 16 décembre dernier, n° 80, que j'avais accordé aux habitants propriétaires de la colonie, l'autorisation de se réunir au chef-lieu, pour s'occuper de diverses questions se rattachant à l'immigration asiatique aux Antilles françaises. Je viens aujourd'hui vous rendre compte des résultats de cette réunion.

L'assemblée, composée de quarante membres délégués seulement par trois cent trente-neuf propriétaires de la colonie, s'est arrêtée, dans sa première séance, aux résolutions suivantes : que l'immigration indienne sur une vaste échelle, accomplie par l'intervention directe de l'État, est d'une urgente nécessité ; qu'une supplique serait adressée à S. M. l'Empereur,

à l'effet d'obtenir un emprunt de 5 millions pour l'introduction de vingt mille coolies, en quatre années, moyennant remboursement par un prélèvement annuel de 250.000 francs, sur les revenus locaux. Puis elle s'est ajournée, en chargeant une commission composée de MM. Le Pelletier du Clary, Hayot, W. Clerc, Vergeron, et de Maynard, habitants propriétaires, de rédiger la supplique à Sa Majesté Impériale et un mémoire explicatif à M. le Ministre de la marine et des colonies, à Paris. Ces deux documents, approuvés par la réunion des habitants délégués, m'ont été remis, j'ai l'honneur de vous les adresser aujourd'hui.

Il ne vous échappera pas, monsieur le Ministre, que la commission n'a pas traité la question de l'immigration au point de vue pratique, et combien elle a présenté la situation de la colonie sous un jour sombre et exagéré. Le désir très vif d'attirer l'intérêt de Sa Majesté Impériale et le vôtre, monsieur le Ministre, sur leur demande, a entraîné MM. les Délégués à présenter les choses d'une manière inexacte ; mais, afin d'éclairer votre religion sur la véritable situation de la colonie, et pour vous fournir les moyens d'apprécier sainement la question, je l'ai déférée au Conseil privé, afin qu'elle y fût élaborée.

Pour dégager la vérité de toutes les exagérations accumulées dans ces pétitions, j'ai voulu que la délibération du Conseil privé eût lieu en présence d'habitants très notables, intéressés à cette question, et j'ai choisi

ces habitants non pas dans les communes si prospères du nord de l'île, mais dans celles placées dans les conditions les moins favorables, c'est-à-dire dans le nord-est, dans l'est et le sud de la colonie. Parmi ces habitants, j'ai compris intentionnellement le président, M. du Clary, et un des membres de la Commission, M. Wallée Clerc, dont les opinions très exagérées n'avaient pas été sans influence sur la rédaction des pétitions dont il s'agit.

Permettez-moi, monsieur le Ministre, de me référer aux procès-verbaux de ces intéressantes délibérations; mais j'appelle plus particulièrement votre intention sur le procès-verbal de la séance du 22 février, où l'éloquence des chiffres répond si victorieusement à des allégations aussi mensongères.

Quant à la question de l'immigration appréciée par le Conseil privé, au point de vue pratique, je crois devoir appeler sur elle votre bienveillant intérêt ; cette question est digne par son importance, pour l'avenir de la Martinique, de fixer l'attention la plus sérieuse du département de la Marine, en faveur de cette colonie, dont la prospérité actuelle et réelle vous fera juger qu'elle présente un gage sérieux au prêt que la France voudra bien lui faire.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'hommage de mon profond respect.

Le Contre-Amiral, gouverneur de la Martinique,

A. Vaillant.

ANNEXE D

DÉCRET DU 13 FÉVRIER 1852

13 FÉVRIER 1852. — *Décret relatif à l'immigration des travailleurs dans les colonies, aux engagements de travail et aux obligations des travailleurs et de ceux qui les emploient, à la police rurale et à la répression du vagabondage.*

Art. 7. — Quiconque ne fournira pas exactement aux travailleurs engagés par lui, soit les prestations en nature, soit les salaires promis par le contrat d'engagement, pourra, après deux condamnations au civil encourues pour ce fait dans la même année, être puni d'une amende de police, dans les limites déterminées par l'article 466 du Code pénal colonial.

Pourra être condamné à la même amende, tout ouvrier, cultivateur ou autre qui aura subi, dans le cours de trois mois, trois fois la retenue prescrite par l'article 6 de la présente loi.

En cas de récidive, l'emprisonnement pourra être

prononcé dans les limites déterminées par l'article 465 du Code pénal colonial.

La récidive existera lorsque, dans le cours de la même année, il y aura lieu d'appliquer une seconde fois, dans les conditions posées par les paragraphes précédents, une amende de police.

Art. 12. — Tout individu travaillant pour autrui, soit à la tâche ou à la journée, soit en vertu d'un engagement de moins d'une année, tout individu attaché à la domesticité doit être muni d'un livret.

Un règlement spécial déterminera les droits et les obligations résultant des livrets.

La forme des livrets et les règles à suivre pour leur délivrance seront déterminées, dans chaque colonie, par des arrêtés du gouverneur en conseil privé.

Art. 16. — Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux qui, n'ayant pas de moyens de subsistance, et n'exerçant habituellement ni métier ni profession, ne justifient pas d'un travail habituel par un engagement d'une année au moins ou par leur livret.

Art. 23. — A défaut de payement, après les premières poursuites, les amendes prononcées en vertu de la présente loi, ainsi que les condamnations aux frais et dépens, seront de droit converties en journées de travail pour le compte de la colonie ou des communes, d'après le taux et les conditions qui seront déterminés

par des arrêtés du gouverneur en conseil privé. Faute d'y satisfaire, les condamnés seront tenus d'acquitter leurs journées de travail dans les ateliers de discipline.

Vu : le Président de la thèse
PAUL LESEUR

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Archives coloniales, au Ministère des colonies.
Correspondance générale.
Correspondance des gouverneurs.
Registres des délibérations des Conseils privés de la Guadeloupe et de la Martinique.

N. B. — Les documents cités existent aux Archives coloniales, comme documents manuscrits. Les références ne peuvent être indiquées ici de façon très exacte, les classifications actuellement adoptées étant provisoires.

Bulletin officiel de la Guadeloupe.

Bulletin officiel de la Martinique.

Commission instituée... 1840, pour l'examen des questions relatives à l'esclavage et à la constitution politique des colonies. Procès-verbaux. Rapport par M. de Broglie. 4 vol.

Commission instituée pour préparer l'acte d'abolition immédiate, 1848. — Procès-verbaux.

Commission coloniale de 1849. — Procès-verbaux. 2 vol.

Conseil général de la Guadeloupe. — Procès-verbaux des délibérations.

Conseil général de la Martinique. — Procès-verbaux des délibérations.

Institut colonial international. — Rapport et procès-verbaux, Paris, Colin, 1895, 2 vol.

Revue Coloniale. — Années 1843 à 1858.

Revue Algérienne et Coloniale. — Années 1859 et 1860.

Revue Maritime et Coloniale. — Années 1861 et ss.

Tableaux de population, de culture, de commerce et de navigation, publiés par le Ministère des colonies.

CASTA-LUMIO. — Étude historique sur les origines de l'immigration réglementée dans nos anciennes colonies. Thèse pour le doctorat, décembre 1906.

COCHIN (Aug.) — L'abolition de l'esclavage, 1861, 2 vol.

DESSALLES. — Des colonies par rapport à la France et à l'organisation du travail, 1848.

DUVAL (Jules). — Histoire de l'émigration européenne, asiatique et africaine au XIXe siècle, 1862.

DU HAILLY. — Les Antilles françaises en 1863. Cf. *Revue des Deux Mondes*, décembre 1863.

LACASCADE (Dr Th.) — De l'organisation du travail de la terre aux colonies françaises, 1872.

— Le nouveau projet de loi et le régime du travail aux colonies, 1875.

DE LANESSAN. — Principes de colonisation, 1897.

LEPELLETIER DE SAINT-RÉMY. — Les colonies françaises depuis l'abolition de l'esclavage. Cf. *Revue des Deux Mondes*, janvier 1858.

LEROY-BEAULIEU (Paul). — De la colonisation chez les peuples modernes, 1902, 2 vol.

SCHOELCHER (V.) — La vérité aux ouvriers et cultivateurs de la Martinique. Paris, Pagnerre, 1849.

— L'arrêté Gueydon à la Martinique et l'arrêté Husson à la Guadeloupe. Paris, Le Chevalier, 1872.

— Polémique coloniale. Paris, Dentu, 1882-1886.

X... — De l'immigration aux colonies. Paris, Chaix, 1859 (Bibliothèque Nationale, L 9. K. 573).

TABLE DES MATIÈRES

Imprim. des Facultés, A. MICHALON, 26, rue Monsieur-le-Prince, Paris.

FACULTÉ DE PARIS

HISTOIRE
DE LA
JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SOUS LA RÉVOLUTION ET SOUS L'EMPIRE

PAR

JEAN LUCAS DE PESLOÜAN
DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES
AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. CHÉNON.
Suffragants : M. BERTHÉLEMY. M. JACQUELIN.

DIJON
IMPRIMERIE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD
15, Rue Bossuet, 15
—
1907

A MA MÈRE

HISTOIRE

DE LA

JURIDICTION ADMINISTRATIVE

SOUS LA RÉVOLUTION & SOUS L'EMPIRE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE PARIS

HISTOIRE

DE LA

JURIDICTION ADMINISTRATIVE

SOUS LA RÉVOLUTION ET SOUS L'EMPIRE

PAR

JEAN LUCAS DE PESLOÜAN

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. CHÉNON.

Suffragants : M. BERTHÉLEMY. M. JACQUELIN.

DIJON

IMPRIMERIE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD

15, Rue Bossuet, 15

1907

AVERTISSEMENT

Nous n'avons point l'intention de présenter ici un tableau complet et détaillé de la juridiction administrative sous la Révolution et l'Empire. Notre seul but est de montrer l'évolution subie par cette juridiction dans son organisation, sa compétence générale et sa procédure : c'est sur ces trois points exclusivement que se portera notre attention. En dépit de l'intérêt qu'elles présentent, nous avons donc systématiquement écarté toutes les questions relatives au contentieux des dettes de l'Etat et des marchés de fournitures, au recouvrement des créances de l'Etat, à la création de la Cour des Comptes et nous sommes contenté d'y faire allusion quand cela était nécessaire. Il nous a paru utile, en revanche, d'entrer en contact plus direct avec le passé, de donner un peu de vie aux textes révolutionnaires, en cherchant dans les archives quelques exemples propres à les illustrer : c'est dans cette intention que nous avons parcouru les registres des délibérations du directoire de Versailles aux époques qui nous ont paru les plus intéressantes. Qu'il nous soit permis, à ce propos, de remercier MM. Coüard, archiviste du département de Seine-et-Oise et Mirot, archiviste aux Archives Nationales, des indications et des conseils qu'ils ont bien voulu nous donner.

1906-1907.

BIBLIOGRAPHIE

AUCOC. — *Conférences de Droit administratif*. P. 1869-1876, 3e éd., in-8o, tome I.

AUCOC. — *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*. P. 1876, in-8o.

AUCOC. — *Controverses sur la décentralisation administrative* (Revue politique et parlementaire. Avril-Mai 1895).

AUCOC. — *La Justice administrative en France*. P. 1898, broch. in-8o.

AULARD. — *Histoire politique de la Révolution française*. P. 1901, in-8o.

AULARD. — *Études et Leçons sur la Révolution Française*. P. 1893, in-16 (1re série).

BAVOUX. — *Des Conflits*. P. 1828, 2 vol. in-4o.

BERGASSE. — *Rapport du Comité de Constitution sur l'organisation du Pouvoir judiciaire*. P. s. d. in-12.

BERTHÉLEMY. — *Traité de Droit administratif*. P. 1906, in-8o (4e éd.).

BOUCHARD. — *Les Limites du Contentieux administratif*. P. 1905, in-8o (*thèse*).

BOULATIGNIER. — *Rapport présenté à l'appui du projet de loi sur l'administration intérieure*. P. 1851, in-4o.

BOULATIGNIER. — Article « *Conflit* » (dans BLANCHE. *Dictionnaire général d'administration*).

BUCHEZ et ROUX. — *Histoire Parlementaire de la Révolution Française*. P. 1838, 40 vol. in-8o (2e éd., 1846, 25 vol. in-16).

CHAMPION. — *La France en 1789 d'après les cahiers des Etats généraux*. P. 1897, in-16.

CHÉNON. — *Origines, conditions et effets de la Cassation*. P. 1882, in-8o.

CILLEULS (DES). — *De l'esprit du droit public sous le Consulat et l'Empire* (Académie des Sciences morales et politiques, 1896, T. CXLV).

CILLEULS (DES). — *Organisation du Contentieux administratif de 1790 à 1799* (Bulletin du Comité des travaux historiques du Ministère de l'Instruction publique. Section économique et sociale, 1897).

CILLEULS (DES). — *Des évocations dans l'ancien droit et des conflits d'attribution dans le droit intermédiaire* (Revue générale d'administration, 1899).

CORMENIN (DE). — *Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction*. P. 1818, in-8° (paru sans nom d'auteur).

CORMENIN (DE). — *Questions de Droit administratif*. P. 1837, 3 vol. in-8°.

CORMENIN (DE). — *Droit administratif*. P. 1840, 2 vol. in-8°.

DAMAS-HINARD. — *Dictionnaire Napoléon*. P. 1854, in-8°.

DARESTE. — *La Justice administrative*. P. 1862, in-8°.

DESJARDINS. — *Les Cahiers des Etats généraux en 1789 et la Législation criminelle*. P. 1883, in-8°.

DUCROCQ. — *Les Procureurs généraux syndics de 1790 et les Commissaires du Directoire exécutif*. P. 1892, broch. in-8°.

DUCROCQ. — *Le Conseil d'Etat et son histoire*. P 1867, broch. in-8°.

DUGUIT. — *La Séparation des Pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789* (Revue d'Économie Politique, 1893).

EDMOND-BLANC. — *Napoléon Ier. Ses institutions civiles et administratives*. P. 1880, in-8°.

ESMEIN. — *Histoire du Droit français*. P. 1892, in-8° (7e éd., 1906).

ESMEIN. — *Éléments de Droit constitutionnel*. P. 1906, in-8° (4e éd.).

ESMEIN. — *Gouverneur Morris*. P. 1906, in-16.

GERANDO (DE). — *Institutes du Droit administratif*. P. 1842-46, 5 vol. in-8° (Tome V).

GODARD. — *Le Pouvoir des Intendants sous Louis XIV*. P. 1901, in-8°.

GUYOT. — *Traité des droits, fonctions, franchises...* P. 1786-88, 4 vol. in-4°.

HENRION DE PANSEY. — *De l'Autorité judiciaire en France*. P. 1827, 2 vol. in-8° (3e éd.).

HITIER.— *La Doctrine de l'Absolutisme* (Annales de l'Université de Grenoble, 1903).

JACQUELIN. — *Les Principes dominants du contentieux administratif.* P. 1899, in-16.

JÈZE. — *Les Principes généraux du droit administratif.* Paris-Nancy, 1904, in-8o.

JUBAINVILLE (D'ARBOIS DE). — *L'administration des intendants, d'après les archives de l'Aube.* P. 1880, in-8o.

LAFERRIÈRE (F.) — *Histoire des principes, institutions et lois pendant la Révolution Française de 1789 à 1804.* P. 1850, in-16.

LAFERRIÈRE (F.). — *Essai sur l'Histoire du Droit français.* P. 1859, 2 vol. in-16 (2e éd.).

LAFERRIÈRE (F.). — *Introduction à l'Histoire du Droit public et administratif* (Revue de législation, t. XXXVI).

LAFERRIÈRE (E.). — *Origine et développement du recours pour excès de pouvoir* (Revue critique, t. XLIV).

LAFERRIÈRE (E.). — *Traité de la Juridiction administrative.* Paris-Nancy, 1896, 2 vol. in-8o (2e éd.).

LAVERGNE (DE). — *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI.* P. 1864, in-8o.

LOCRÉ. — *Du Conseil d'Etat.* P. 1810, pet. in-8o.

LUCAY (DE). — *Les Assemblées provinciales et les Divisions administratives de 1789.* P. 1871, in 8o (2e éd.).

LUCAY (DE). — *La Décentralisation.* P. 1895, in-8o.

MACAREL — *Éléments de Jurisprudence administrative.* P. 1818, 2 vol. in-8o.

MACAREL. — *Des Tribunaux administratifs.* P. 1828, in-8o.

MADELIN. — *Le Premier Consul législateur.* P. 1865, in-8o.

MARIE. — *Le Droit positif et la Juridiction administrative.* P. 1903, 2 vol. in-8o.

MARION. — *Machault d'Arnouville.* P. 1891, in-8o.

MATHIEU (Cardinal). — *L'Ancien Régime en Lorraine et en Barrois.* P. 1907, in-8o (4e éd.).

MONNET. — *Histoire de l'Administration en France.* P. 1885, in-8o.

PELET (DE LA LOZÈRE). — *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration.* P. 1833, in-8.

PETIT DES ROCHETTES. — *L'Esprit de la Jurisprudence inédite du Conseil d'Etat sous le Consulat et l'Empire*. P. 1827, 2 vol. in-8.

ROCQUAIN. — *L'Etat de la France au 18 brumaire*. P. 1874, in-16.

RŒDERER. — *Œuvres* (publiées par son fils). 1857, in-8 (t. VI et VII).

SCIOUT. — *Le Directoire*. P. 1895-97, 3 vol. in-8 (t. III).

SERRIGNY. — *Traité de l'organisation de la compétence*. P. 1865, 3 vol. in-8 (t. II).

SIREY. — *Du Conseil d'Etat selon la Charte*. P. 1818, in-4.

STOURM. — *Les Finances de l'Ancien Régime*. P. 1885, 2 vol. in-8.

THOMAS. — *Une Province sous Louis XIV*. 1844, in-8.

TOCQUEVILLE. — *L'Ancien Régime et la Révolution*. P. 1887, in-8 (nouv. édit.).

VIVIEN. — *Etudes administratives*. P. 1857, 2 vol. in-16.

TEXTES

Bulletin des Lois (depuis le 22 prairial an II), 15 vol. in-8.

Collection du Louvre (1788-an VIII), 24 vol. in-4°.

Collection générale des Décrets..... (BAUDOUIN) (4 mai 1789-5 nivôse an VIII), 77 vol. in-8.

MAVIDAL et LAURENT. — *Archives Parlementaires* (de 1789 à 1792).

MERLIN. — *Questions de droit*. 1810, 6 vol. in-4°.

— *Répertoire... de Jurisprudence*. 1825-28, 36 vol. in-8° (5e éd.).

Moniteur Universel (ancienne édition in-folio).

Documents inédits consultés

(ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DE SEINE-ET-OISE)

A. — *Délibérations et arrêtés du Conseil de département de Seine-et-Oise*, 5 registres in-f°. — Le premier commence

à la session de juin 1790. Le cinquième finit à la séance du 29 frimaire an II (19 déc. 93).

B. – *Délibérations et arrêtés du directoire du département*, 79 registres in-f° (8 juillet 1790-5 brumaire an IV).

C. — *Délibérations et arrêtés de l'administration centrale du département*, 72 registres (5 brumaire an IV-24 vendémiaire an VIII).

D. — *Affaire Lappareillé* : L 1 M subsistances (2 dossiers).

INTRODUCTION

La juridiction administrative sous l'Ancien Régime

Depuis qu'en 1856, Tocqueville a publié « l'Ancien Régime et la Révolution », c'est presque un lieu commun d'observer que les institutions de 89 ne sont point sorties tout armées du cerveau des révolutionnaires. Il en est des institutions administratives comme des politiques ou des judiciaires, et si l'on veut comprendre leur véritable portée, il faut jeter un coup d'œil en arrière et savoir quelles étaient, dans les dernières années de la Monarchie, les autorités chargées de distribuer la justice administrative.

I. — *Le Conseil du Roi.*

Sous l'ancien régime, le roi est la source de toute justice, l'arbitre suprême de toute compétence : en lui se concentrent tous les pouvoirs juridictionnels dont il ne fait que déléguer une partie à certaines autorités. Un Conseil nommé par lui l'assiste dans l'exercice de ses prérogatives, mais n'est investi d'aucun pouvoir de décision propre, et si en fait ce Conseil juge souvent en l'absence du roi, celui-ci est toujours censé présent. « Le Conseil du Roi, dit Guyot, est incontestablement la première compagnie du royaume » (1) : en lui se reflète la puissance du souverain.

Le meilleur moyen — si factice soit-il — de se rendre

---

(1) Guyot. *Traité des Droits*, II, p. 200.

compte des attributions du Conseil en tant que juridiction, est d'en chercher l'équivalent dans notre organisation actuelle. Il joue, avant 1789, tout à la fois le rôle de Cour de cassation, de Tribunal des conflits et de Conseil d'Etat. — Cour de cassation : le Conseil du Roi juge les pourvois contre les arrêts des Parlements ou des Cours souveraines argués de vices de forme, d'incompétence ou de contravention aux ordonnances; il statue sur les règlements de juges, les dénis de justice, les récusations, et casse les arrêts « pour iniquité évidente » (1); — c'est devant lui, enfin, qu'on évoque certaines contestations qui, à raison de la nature du procès ou de la qualité des parties, sont soustraites à la connaissance des tribunaux ordinaires. On avait déjà, sous l'ancien régime, contesté les pouvoirs du Conseil à cet égard (2), mais les jurisconsultes de la Monarchie en soutenaient la légalité, remarquant que c'est du Conseil du Roi que sont sorties toutes les cours de justice, que celles-ci « n'ont d'autre juridiction que celle que le roi leur a donnée », et qu'en la leur donnant « il a sans doute pu se réserver le droit de l'exercer lui-même dans les occasions importantes » (3).

En tant que Tribunal des conflits, le Conseil est le régulateur des compétences : il revendique la connaissance des litiges administratifs portés indûment devant les tribunaux et les juge soit lui-même, soit par l'intermédiaire des intendants. De plus, si le tribunal résiste à ses prétentions, il a le droit d'annuler la procédure et le jugement; l'histoire offre même quelques exemples

---

(1) On disait aussi « Cassation en commandement » pour motifs politiques. Cf. Chénon, *Origines de la Cassation*, p. 251.

(2) Un édit de janvier 1597 avait même interdit l'évocation des causes de partie à partie. Cf. Laferrière, *Traité*, I, p. 163.

(3) Guyot. *op. cit.*, II, p. 207-8.

d'arrêts du Parlement cassés le jour même où ils ont été rendus (1).

C'était la division du Conseil, dite « des parties », qui jouait le rôle de Cour de cassation et de Tribunal des conflits. Elle était composée des conseillers d'Etat, des maitres des requêtes et présidée d'ordinaire par le chancelier, rarement par le roi : les ministres et les intendants des finances y avaient entrée de droit (2).

Enfin, sous sa troisième forme, le Conseil du Roi apparaît tantôt comme juge en premier et dernier ressort du contentieux administratif, tantôt comme juge d'appel des intendants : sous cet aspect, il rappelle le Conseil d'Etat actuel. — Il ne faut pas oublier, en effet, que le Conseil des parties ne connaît que des affaires entre particuliers, c'est-à-dire de celles où le roi et les finances ne sont pas intéressés ; le contentieux administratif proprement dit rentre dans la compétence de deux autres « départements » : celui des dépêches et celui des finances (3). Au Conseil des dépêches (appelé aussi de direction) « seront lues, dit un règlement de 1630, toutes les dépêches du dedans du royaume et délibéré des réponses de ce qui sera à faire à l'occasion d'icelles». En contact constant avec les gouverneurs et les intendants, en correspondance suivie avec les officiers de justice, les villes et les communautés, ce Conseil peut être considéré à la fois comme un centre d'impulsion et un régulateur : il statue sur les mesures administratives

(1) Cf. Dareste. *Justice administrative*, p. 79. Les évocations étaient parfois portées devant le Conseil d'en haut.

(2) Cf. Esmein. *Histoire du Droit*, p. 462-3. — « Les maîtres des requêtes sont... des magistrats dont la principale fonction est de rapporter au Conseil du Roi les requêtes qui y sont présentées. » (Guyot. II, p. 238.) C'était parmi eux qu'on choisissait les intendants.

(3) Laferrière, *op. cit.*, I, p. 164.

que lui soumettent les quatre secrétaires d'Etat de l'intérieur (1), il connaît des réclamations des particuliers contre l'administration et des appels contre les décisions des intendants, il peut enfin — et c'est là un point très important — rendre en matière administrative des arrêts de règlement.

Ce Conseil est composé du chancelier, des quatre secrétaires d'Etat, de tous les membres du Conseil d'en haut et des autres ministres et conseillers d'Etat qu'il plaît au roi d'y faire appeler (2).

De même que celui des dépêches, le Conseil des finances cumule à la fois la direction, le contrôle et la juridiction Depuis 1661, époque à laquelle il reçut une organisation propre, ce Conseil a vu sans cesse croître ses attributions. — En premier lieu, toute contestation où « les finances du roi » sont intéressées est par là même de son ressort, qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes : c'est ainsi qu'il connaît de toute difficulté relative au domaine où à l'impôt, qui n'est pas spécialement réservée aux parlements ou aux cours des aides, des contestations entre le Trésor et les fermiers des impôts, du contentieux des dettes du roi ou même de simples fonctions en titre d'office (où les finances royales sont en

(1) La réunion des quatre secrétaires d'Etat au sein du Conseil des dépêches avait pour effet de rétablir l'unité dans le sein du ministère fragmenté de l'intérieur. (Cf. Esmein. *op. cit.*, p. 461.)

(2) Guyot. II, p. 194. — Esmein, *loc. cit.* Le Roi en son Conseil statuait aussi sur les recours contentieux formés contre les actes de l'autorité royale ou en interprétation de ces actes. Les actes législatifs du Roi et ses actes d'administration ne diffèrent en effet que par le nom et la formule : tous étaient délibérés au Conseil. Il en résultait que souvent des recours étaient intentés contre de véritables dispositions législatives : « Toute personne lésée par un arrêt du Conseil était reçue à former opposition. » — C'était en somme l'équivalent de notre droit de pétition. (Cf. Règlement de 1738, 1re partie, titre X, et Dareste, *op. cit.*, p. 79-80.)

effet intéressées) (1); il peut même casser les arrêts rendus par les cours des aides : son pouvoir s'étend donc jusque sur les autres cours souveraines. En second lieu, tout appel contre les décisions des intendants — sauf les exceptions signalées plus loin — et des trésoriers de France en matière domaniale, financière, fiscale est porté devant lui. C'est, en effet, un principe solidement établi sous l'ancien régime, qu'on peut toujours en appeler du délégué (l'intendant est délégué du roi) au délégant (le roi présent en son Conseil).

Le chancelier, le contrôleur général (remplacé parfois par un intendant des finances) dirigent les travaux du Conseil des dépêches (2). Mais la multiplicité et l'importance des affaires nécessitèrent bientôt la création de directions spéciales composées d'intendants des finances, de conseillers d'Etat et de maîtres des requêtes. Ce furent la grande et la petite direction des finances : la première connaissait des affaires contentieuses non réservées au Conseil royal des finances, la seconde « des mêmes affaires et de la même qualité que dans la grande direction », mais avec cette différence qu'on y décidait les moins importantes et qu'on remettait les autres à la grande direction (3).

---

(1) La liquidation générale des dettes à payer par le Trésor était confiée à une commission prise dans le sein du Conseil. D'ailleurs chacun des départements dont il s'agit ici comprenait un certain nombre de « Commissions à la suite du Conseil ». Cf. DARESTE, p. 89.

(2) D'après le règlement de 1661, le roi devait présider le Conseil des finances Il cessa de le faire au XVIIIe siècle. — Quant au « chef », il ne tarda pas à être supplanté par l'intendant : cela était d'ailleurs dans les intentions de Louis XIV.

(3) GUYOT. II, p. 198. — Il faut ajouter à ces deux directions « le Conseil des intendants des finances ». Outre leurs attributions juridictionnelles, ces directions préparaient le travail du Conseil. — Cf. LAFERRIÈRE, p. 166-7 et ESMEIN, p. 462.

Ainsi, Conseil des dépêches pour l'administration générale du royaume, Conseil des finances pour les affaires touchant au domaine et à l'impôt : tels sont, avant la Révolution, « les équivalents » du Conseil d'Etat actuel (1).

Au Conseil du Roi était attaché un collège d'avocats spéciaux « créés pour présenter, instruire, discuter et plaider les affaires qui se portent dans les différents départements ». Ils avaient, comme les avocats actuels au Conseil d'Etat, le droit exclusif de remplir cette charge auprès de la juridiction suprême (2). Quant à la procédure, elle était fixée par le règlement du 28 juin 1738, œuvre de d'Aguesseau, qui a servi de modèle au décret du 22 juillet 1806 sur la procédure devant le Conseil d'Etat. Elle était beaucoup plus simple que la procédure ordinaire; toutefois, devant le Conseil des finances l'importance des intérêts mis en jeu avait nécessité l'adoption de formes plus rigoureuses : l'instruction s'y faisait par écrit et contradictoirement afin de donner aux parties les garanties les plus sérieuses.

II. — *Les Ministres.*

Il ne semble point qu'on puisse, dans la législation de l'ancien régime, trouver l'origine d'une juridiction ministérielle. A cette époque, le ministre n'a aucun

---

(1) En 1788, faisaient partie du Conseil : 30 conseillers d'Etat, 80 maîtres des requêtes, les ministres (en particulier les quatre secrétaires d'Etat, le contrôleur général-ministre des finances, le chancelier), les intendants. (Cf. Dareste, p. 72-3.)

(2) Guyot, II, p. 270-75. Le règlement de 1738 (partie II, titre XVII) disposait qu'on ne pouvait être pourvu d'un office aux Conseils du Roi si l'on n'avait été reçu « avocat en parlement ». Il y avait, en 89, 73 avocats près du Conseil. (Cf. Dareste, p. 99.)

pouvoir propre, il est responsable envers le roi seul et se borne à lui proposer les décisions à prendre ou à les faire exécuter : il instruit et rapporte les affaires devant le Conseil, mais en matière juridictionnelle, il ne décide rien par lui-même (1). Si l'on ajoute à cela que le ministère n'a point, avant 89, de véritable homogénéité, qu'il n'est « qu'un pur assemblage de fonctionnaires supérieurs », le seul pouvoir réel en matière contentieuse paraît — au centre, tout au moins — être dans les mains du Conseil. En fait, cependant, il n'en est pas ainsi : si officiellement les secrétaires d'Etat et le contrôleur général des finances ne sont que des intermédiaires, des agents d'exécution, ils tranchent en réalité, sur la proposition des intendants, un grand nombre de litiges relatifs à l'administration locale. Il faut peut-être chercher l'origine de ce pouvoir de fait dans l'insouciance du roi et des Conseils, ou plus encore dans les nécessités imposées par le nombre et la complexité grandissants des affaires (2).

Ces réserves faites, il n'en reste pas moins vrai que le Conseil est en principe seul à maintenir à la fois l'ordre des juridictions et l'unité de la jurisprudence : c'était là, d'ailleurs, une œuvre malaisée, étant donné la diver-

---

(1) « On appelle secrétaire d'Etat un officier de la Couronne qui fait au Roi le rapport des affaires d'Etat de son département et qui reçoit directement de S. M. ses ordres et ses commandements, en conséquence desquels il expédie... toutes les dépêches nécessaires. » GUYOT, II, p. 212.

(2) Au point de vue politique, il n'en est pas de même. Le véritable pouvoir en ce sens est le Conseil d'en haut. Se plaçant à ce point de vue, d'Aguesseau pouvait dire, parlant des autres Conseils, qu'il n'y passait « que les plus chétifs objets de délibération ». — Cf. ESMEIN, 5e édit., p. 458, note 2. — Le pouvoir de fait des ministres est reconnu dans l'édit de juin 1777 modifiant l'organisation du Conseil des finances. — Frédéric II appelait les ministres « des rois subalternes ». — Cf. DE LUCAY. *Décentralisation*, p. 13.

sité des tribunaux d'exception et l'attachement des provinces et des castes à leurs privilèges. Mais le Conseil du Roi trouva dans les intendants d'incomparables auxiliaires (1).

III. — *Les Intendants.*

Dans la généralité, l'intendant est « l'œil du gouvernement et le commissaire du Conseil » (2). Mandataire du roi, en la personne duquel tous les pouvoirs sont réunis, il ne voit sa compétence délimitée par aucune loi générale. L'intendant, dit M. Lavisse, « c'est le roi présent en la province » (3). Il faut donc rechercher. dans la multiplicité de ses attributions, lesquelles sont contentieuses, — comment il les exerce — de quel recours enfin ses décisions sont susceptibles.

Attributions contentieuses — En matière de contributions, la tendance constante de la Monarchie au XVIII[e] siècle fut de substituer la compétence des intendants à celle des anciens tribunaux administratifs. Le contentieux des impôts directs anciens, tels que la taille, était normalement dévolu aux officiers des élections en première instance, à la Cour des aides en appel. Mais l'intendant intervint peu à peu dans la dernière

(1) Cormenin est, croyons-nous, l'un des premiers à avoir reconnu les services rendus par le Conseil. Si, dit-il, cette institution ne peut être défendue du point de vue de la séparation des pouvoirs, il faut y reconnaître « toute la sagesse de nos pères » si on l'examine dans ses relations avec le système général et les besoins de la Monarchie. — Du *Conseil d'Etat*, p. 10-12.

(2) GUYOT, III, p. 132. — Cf. DARESTE, p. 113.

(3) *Histoire de France* (1907), t. VII, 1[re] partie, p. 167. — Le traitement d'un intendant — en Roussillon — était en tout de 28.000 livres à la fin de l'année 1789. (Arch. nat. D VI, 79-94, 9.) — Comp. card. MATHIEU. *L'Ancien Régime en Lorraine*, p. 255 sqque.

répartition (la seule qui pût donner lieu à réclamations), d'abord par le rôle d'office établi non plus par les collecteurs seuls, mais avec l'assistance d'un commissaire de l'intendant, ensuite par la taxation d'office. Dans ce dernier cas, la cote était imposée par l'intendant en faveur de certains particuliers privilégiés (officiers des greniers à sel, des maîtrises, des eaux et forêts...); le collecteur avait, il est vrai, le droit de l'augmenter, mais en fait il n'usait pas de ce droit. Comme, sous l'ancien régime, le pouvoir administratif entraîne le pouvoir juridictionnel, les oppositions étaient portées devant les commissaires départis en matière de cotes d'office et l'on pouvait appeler devant eux des décisions de leurs commissaires (1).

Les différents édits qui établirent les impôts directs « de nouvelle formation » en attribuèrent formellement à l'intendant l'administration et le contentieux : c'est ainsi que la déclaration du 18 janvier 1695 sur la capitation dispose : « Voulons et ordonnons que toutes les contestations qui pourraient survenir pour le fait de l'imposition et recouvrement de ladite capitation soient jugées sommairement et sans frais par lesdits inten-

(1) Le texte principal en cette matière est la déclaration du 23 avril 1778 (*Isambert*, t. XXV, p. 267), destinée à réduire les frais de procédure des pourvois. L'opposition est faite par simple requête, devant l'intendant pour les cotes d'office, devant les officiers des élections pour les rôles d'office où à l'ordinaire (art. 1, 4, 5). Si l'intendant ne prononce pas dans un certain délai, l'opposant se pourvoit devant la Cour des aides. (art. 6.) — L'intendant prononce aussi sur les dégrèvements d'office proposés par les collecteurs, et sur les difficultés que rencontraient les receveurs des tailles dans le recouvrement de l'impôt. — Ce que nous disons ici ne s'applique d'ailleurs qu'aux pays d'élections : dans les pays conquis, non pourvus d'élections ou de bureaux des finances, l'intendant a une compétence absolue (sauf s'il y a d'anciennes autorités locales). — Cf. Auger. *Traité des Tailles*, (Catéchisme, t. I) — et Godard. *Pouvoir des Intendants*, p. 241 et 262. — Comp. Lavisse, *op. cit.*, VII, p. 190.

dants et commissaires départis. » Toutefois, à la fin du XVIIIe siècle, ceux-ci n'étaient absolument compétents qu'en ce qui touche la capitation des nobles, l'édit de 1761 ayant fait rentrer dans l'administration de la taille et par suite dans la compétence des élus (sauf exception) la capitation des taillables.

Quant aux vingtièmes, la compétence de l'intendant semble absolue en première instance : les contribuables qui se prétendent surtaxés sont admis à faire opposition devant lui, après paiement d'une certaine partie (d'ordinaire la moitié) de la cote contre laquelle ils réclament ; l'intendant statue après avis du directeur des vingtièmes et enquête des contrôleurs. De ces requêtes en opposition on distinguait les requêtes en modération, motivées par quelque événement fortuit ayant diminué les facultés du contribuable ; mais, dans ce cas, l'intendant n'avait plus, en droit du moins, que voix consultative; la décision souveraine appartenait au Conseil (1).

La Monarchie suivit la même méthode pour les impôts indirects. C'est ainsi qu'au commencement du XVIIIe siècle, on transfère du bureau des finances à l'intendant le contentieux des impôts sur les actes (2) ; celui des domaines lui revient presque en entier sous Louis XIV. En matière de douanes, on lui reconnaît un pouvoir juridictionnel qui menace celui des anciens juges des traites, toutes les fois que les dispositions

(1) En fait cependant, les requêtes allaient rarement plus loin que les bureaux de l'intendant. Les oppositions les plus nombreuses étaient faites aux rôles du double (rôles ayant un caractère de pénalité) : le contribuable devait fournir des pièces justificatives à l'appui de sa requête et souvent l'administration accordait la décharge ; la peine du double devenait ainsi un moyen d'obtenir des déclarations. — Cf. MARION. *Machaut d'Arnonville*, p. 44.

(2) Sauf le contrôle des exploits d'huissiers.

douanières sont destinées à assurer le fonctionnement du système protecteur (1). Mais les empiètements des intendants sont ici moins sensibles. Les anciennes autotorités juridictionnelles : officiers des élections, bureaux des finances, juges des traites, greniers à sel, cours des aides en appel, gardent, sauf exception, compétence en matière d'impôts indirects (2).

Les arrêts du Conseil portant concession de travaux publics, par exemple de canaux, contiennent presque toujours une délégation de pouvoirs à l'intendant : c'est donc en vertu d'une commission particulière qu'il juge. Difficultés entre l'administration et les entrepreneurs, entre concessionnaires de mines et propriétaires de la surface, réclamations des tiers lésés par l'exécution des travaux, toutes ces questions sont de sa compétence, et l'on peut dire qu'en matière de dommages et d'expropriation, il est le seul juge de première instance (3). Ici encore, les anciennes autorités sont dépouillées : l'arrêt du 3 décembre 1672, par exemple enlève aux trésoriers de France et attribue à l'intendant la connaissance des contestations entre les entrepreneurs et les propriétaires de terrains fouillés pour l'exécution des travaux publics ; l'édit de mars 1644 dispose que les difficultés relatives au desséchement des marais seront

---

(1) Cf. Laferrière, I, p. 172, et l'arrêt cité du 13 août 1772.

(2) Cette question demanderait des développements qui ne peuvent prendre place ici. Notons cependant — car cela est important eu égard à la législation révolutionnaire — que les tribunaux de droit commun étaient appelés, dans certaines régions, à connaître du contentieux de certaines contributions indirectes, par exemple de la gabelle.

(3) L'examen préalable de l'utilité et de la possibilité des travaux lui est confiée. L'expert intervient pour fixer l'indemnité : les contestations sur ce point sont tranchées par l'intendant. Cf. *Répertoire du Droit administratif* au mot « *Expropriation*, », p. 194.

portées devant « les commissaires à ce députés par le roi », et, depuis cette époque, les lettres patentes donnent généralement à l'intendant tout pouvoir de les trancher, du moins en première instance (1.) Nous sommes donc ici en présence d'une législation qui, dès le milieu du XVII[e] siècle, affirme les pouvoirs du « commissaire du Conseil ». — Les mêmes observations peuvent s'appliquer en matière de voirie : successivement on confie à l'intendant les travaux de rectification des routes et la connaissance des réclamations des riverains, la répression des empiètements sur le domaine, la police du roulage, de la navigation fluviale (22 juillet 1783 : pour la Loire) (2).

Si le Conseil du Roi délègue à son commissaire des pouvoirs étendus dans les affaires où l'intérêt public n'est pas gravement engagé, à plus forte raison est-il tenté d'accroître encore ces pouvoirs quand il s'agit de services publics. On a justement fait observer que, dès l'origine, le pouvoir exécutif s'est efforcé d'interdire toute espèce de décision à l'autorité judiciaire en ces matières (3) : ainsi s'explique que l'intendant soit investi de la compétence la plus large en ce qui concerne le contentieux des postes, de la loterie royale, surtout enfin de l'administration militaire. Dans ce dernier cas, sa juridiction ne s'applique pas seulement au recrutement et au tirage au sort, elle s'étend en par-

---

(1) Auparavant, les contestations étaient portées devant les « juges ordinaires du lieu ». V. arrêt du 15 novembre 1589 : concession par Henri IV au Hollandais Bradleei du dessèchement de tous les marais de France. Cf. MACAREL. *Cours II*, p, 504 sqque. — Mais les commissaires étaient parfois des habitants du pays ou des hommes de l'art. — Comp. ci-dessous, titre III, chap. IV.

(2) Cf. GODARD, *op. cit.*, p. 332 sqque. — LAFERRIÈRE, I, p. 174.

(3) BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 3.

tie à la discipline militaire. En effet, si les conseils de guerre et les commandants continuent à connaître de « tout ce qui a rapport au service militaire et à la subordination », les contestations qui peuvent naître des rapports entre les gens de guerre et les habitants des villes ou l'administration, c'est-à-dire « tout ce qui a rapport à la société civile » est soumis à la juridiction de l'intendant, et cette juridiction est ici sans appel (1).

C'est surtout en sa qualité de tuteur des communes que l'intendant est « l'œil du gouvernement » dans les provinces. Dans une circulaire adressée vers le milieu du XVIII[e] siècle par le contrôleur général aux commissaires départis, on lit : « Vous donnerez une attention particulière à tout ce qui se passe dans les assemblées municipales. Vous vous en ferez... remettre toutes les délibérations qui y seront prises pour me les envoyer sur le champ avec votre avis » (2). Il n'y a là que la reconnaissance d'un droit de contrôle — très étendu, il est vrai — mais, par une évolution qu'il serait intéressant de suivre en détail, ce droit va se transformer en un véritable pouvoir juridictionnel. Tout d'abord, l'intendant peut seul accorder ou refuser les autorisations de plaider ; en second lieu, aucune recette nouvelle ne peut être établie, aucun emprunt contracté sans son approbation (arrêt du Conseil : 18 novembre 1681) ; enfin le pouvoir « d'éclaircir parfaitement la qualité des dettes » (3) emporte pour l'intendant le droit de juger presque toutes les affaires contentieuses. C'est ainsi

---

(1) Cf. *Rapport de M. d'Aube, ancien intendant* (*ap.* DARESTE, p. 133).
(2) Cité par TOCQUEVILLE, p. 69. — Comp. card. MATHIEU, *op. cit.* p. 257.
(3) Mémoires de Colbert adressé aux intendants en 1665 (*ap.* GODARD, *op. cit.*, p. 192).

qu'un entrepreneur de travaux exécutés au compte d'une ville ne peut en obtenir le paiement que s'il justifie de sa créance et si le projet et l'exécution de l'ouvrage ont été approuvés par l'intendant (1). M. d'Arbois de Jubainville, prenant pour exemple la Champagne, a montré par quelle série d'empiètements successifs la juridiction des intendants était arrivée à supplanter la juridiction ordinaire en matière de tutelle (2). Cette lutte a commencé en 1665 (arrêt du 9 février) et ne s'est s'est terminée qu'en 1776. Le résultat de ce conflit fut de restreindre l'autorité judiciaire au seul jugement des questions de propriété : encore, à ce point de vue, toute compétence des intendants n'était-elle pas absolument écartée (3).

C'est en principe à la juridiction ordinaire qu'appartient, sous l'ancien régime, la répression des délits et contraventions. Mais deux mesures d'ordres différents assurent encore ici la prépondérance de l'intendant. — D'abord, les règlements les plus divers concernant soit le commerce des grains, soit la police de l'industrie, de l'imprimerie, de la librairie..., soit la protection de la

(1) Dareste, p. 149.

(2) *L'Administration des intendants d'après les Archives de l'Aube*, p. 125. — Le pouvoir central, alléguait pour légitimer son intervention, la mauvaise gestion des finances communales par les officiers municipaux, qui, comme disait l'Intendant Lebret, « pillent par toutes les voies qu'ils peuvent imaginer » (v. édits d'avril 1667 et avril 1683). — Pourtant Turgot observait que même après l'intervention des intendants l'état des finances dans les municipalités n'était pas meilleur. — Cf. Tocqueville, p. 372, et Hitier, *La Doctrine de l'Absolutisme*, p. 489-91. — (Comp. l'opinion de Lebret avec celle de Napoléon). — M. d'Arbois de Jubainville note qu'en novembre 1745 le compte des syndics d'une commune champenoise pour 1725 n'était pas encore rendu.

(3) Guyot, III, p. 306-7, dit bien qu'en principe les questions de propriété échappent à l'intendant, mais il reconnaît qu'il y a des exceptions.

santé publique, soit même la surveillance des cultes dissidents, attribuent à l'intendant un pouvoir d'administration et de juridiction (1). En second lieu, toute affaire où l'intérêt public est engagé directement ou non, est soustraite à la connaissance des tribunaux ordinaires et portée devant le juge administratif. La raison qui légitime ces évocations est d'un ordre si général qu'on peut facilement s'expliquer l'extension considérable prise par les juridictions d'exception : « Le juge ordinaire est soumis à des règles fixes, qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi ; mais le conseil peut toujours déroger aux règles dans un but utile. » (2) C'est ainsi qu'en Bourgogne, l'intendant évoque devant lui le contentieux de l'élection des maires et échevins, et répond aux plaintes du Parlement « qu'il le fait pour le bien de la paix » (3).

Ces évocations ont, quand elles s'appliquent à des fonctionnaires, une importance toute spéciale : dès qu'un agent quelconque, fût-il des plus humbles, est menacé de poursuites judiciaires. un arrêt du Conseil intervient et renvoie l'accusé devant des commissaires nommés par le Conseil ou devant l'intendant : « Un

---

(1) Exemples : Un arrêt de 1779 oblige les marchands et laboureurs à marquer leurs moutons ; le contentieux de la répression appartient à l'intendant. — Un autre du 21 décembre 1778 défend aux rouliers d'entreposer les marchandises dont ils sont chargés ; l'intendant, avec l'assistance du lieutenant de police, y tiendra la main. — Le pouvoir de police s'étend donc aux moindres objets. — Comp. card. MATHIEU, p. 259.

(2) Cité dans TOCQUEVILLE, p. 79. — Comp. p. 375.

(3) Le contentieux des élections municipales était judiciaire. — V. d'autres exemples dans THOMAS. *Une Province sous Louis XIV*, p. 409 sqque. — GUYOT (III, p. 134), distingue soigneusement des attributions ordinaires des intendants, les commissions données pour un fait particulier ; par exemple, le 28 juillet 1722 : un intendant commis pour informer dans une affaire de rébellion.

administrateur ainsi attaqué eût trouvé, dit-on, de la prévention dans l'esprit des juges ordinaires et l'autorité du roi eût été compromise. » — En juin 1663, un conducteur de la chaîne des forçats est poursuivi pour vol par l'avocat général du Parlement de Dijon. Le roi renvoie la connaissance de l'affaire à l'intendant, « juge naturel des abus d'un commandement confié par Sa Majesté ». Autre exemple : un piqueur des ponts et chaussées, chargé de diriger la corvée, est poursuivi pour avoir maltraité un paysan. L'ingénieur en chef écrit à l'intendant que le piqueur est en effet coupable, mais que l'évocation est nécessaire, sans quoi des procès continuels viendront troubler les travaux de l'administration. — Cette intervention constante de l'autorité administrative dans un domaine qui n'est pas normalement le sien, s'explique par l'indépendance du pouvoir judiciaire, seul pouvoir qui fît à la Monarchie une opposition véritable. Aussi le roi se trouva-t-il amené, plus qu'aucun autre souverain d'Europe, à attribuer à ses propres agents la connaissance des affaires où l'administration était intéressée (1). L'intendant devint ainsi le juge de droit commun en première instance : « Toutes matières pour lesquelles nos Rois n'ont point établi de

---

(1) V. Tocqueville, p. 82-3 (parallèle entre la France et l'Allemagne). — Comp. Dareste, p. 517, et Chénon, *op. cit.*, p. 290-1. — Auger. *Traité des Tailles*, I, p. 349 distingue, au point de vue pénal, trois espèces de juges compétents, pour les fonctionnaires subalternes : le juge ordinaire ou royal, si le délit est commis dans le département où ils sont employés, mais hors de leurs fonctions. Le juge seigneurial ou du lieu, pour les délits commis hors de leurs départements et de leurs fonctions. Mais, à l'égard des délits commis par des fonctionnaires dans leurs fonctions, « il est défendu à tous juges des juridictions ordinaires, à peine de nullité, cassation de procédure..... de décréter contre les employés... » Les officiers des élections, greniers à sel sont seuls compétents (art. 35 et 36 de l'ord. de 1681).

juges, dit l'intendant d'Aube, ils sont censés en avoir réservé la connaissance à eux et à leur Conseil, et c'est par cette raison qu'il a été sagement établi que dans chaque province... l'intendant... en connût. » (1)

Cette puissance de l'intendant qui fait de lui « un vice-roi plus qu'un lien entre le Monarque et ses sujets » (2), ne s'exerce à plein que dans les pays d'élection. Son pouvoir juridictionnel est limité par les privilèges des pays d'Etat. Voici, par exemple, ce que dit une déclaration du 27 octobre 1708, relative aux Etats d'Artois : « On ne pourra assigner les sujets dudit pays aux requêtes de l'hôtel ou du palais, ni en aucune autre juridiction que celle dont ils sont justiciables par leur domicile, ni évoquer aucune cause intentée contre eux. » Dans la même province, le jugement des contestations en matière de dessèchement de marais reste confié aux Etats. — Ailleurs, l'intendant partage avec d'autres autorités le droit de juger les affaires contentieuses : ainsi, pour les vingtièmes, un arrêt du 25 novembre 1752, touchant la province du Languedoc, donne à une commission mixte, composée « de l'intendant, du maréchal de Richelieu (pour le Roi), de quatre commissaires (pour les Etats) », le droit de juger, au nombre de trois membres au moins, dont l'un serait toujours l'intendant, et sauf requête au Conseil, les demandes en modération, après communication au directeur des vingtièmes. — Enfin, dans l'intervalle des convocations, des commissions nommées par les Etats interviennent dans le contentieux de l'impôt et limitent ainsi les pouvoirs de l'intendant (3).

(1) *Rapport de M. d'Aube, ap.* Dareste, p. 117.
(2) Necker (1777), *ap.* de Lucay, *Ass. Prov.*, p. 46.
(3) Sur ce point, v. F. Laferrière. *Mémoire sur les Etats...* (Acadé-

Exercice de ses pouvoirs — « Une chose remarquable dans les attributions ordinaires d'un intendant, dit Guyot, c'est que ce magistrat les exerce seul : il n'a point de tribunal, point de rapporteurs, point de conseillers, point de partie publique » (1) On tenta, en 1697, la création de procureurs du roi des intendances, mais, dès 1700, la crainte de conflits avec les officiers des bureaux des finances les fit supprimer. Le subdélégué se trouve donc le seul auxiliaire de l'intendant, mais il n'a en principe aucun pouvoir de décision propre : ce n'est point un fonctionnaire, mais un simple agent, et, s'il statue par délégation, on peut appeler de ses ordonnances devant l'intendant. Toutefois, il a sous sa direction propre les syndics des paroisses qui l'assistent pour la surveillance des travaux d'Etat, de la milice et l'exécution des lois générales. — Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que les pouvoirs reconnus à l'intendant n'entraînent point la disparition des anciennes juridictions : l'ancien régime est par essence conservateur et laisse subsister les anciens rouages de l'administration qui, à la fin du XVIIIe siècle et même plus tôt, fonctionnent souvent à vide. Le vieil édifice administratif de la

---

mie des Sciences Morales et Politiques, t. LVI, p. 20), et sur les privilèges de la Flandre en matière d'impôt (t. LIX, p. 29). — Cf. MARION, *op. cit.*, ch. VI et p. 139.

(1) III, p. 149, 449. — En Franche-Comté, l'édit d'octobre 1771 portant création du bureau des finances de Besançon, attribua à ce bureau la juridiction contentieuse conjointement avec l'intendant. A Paris, la juridiction de l'intendant est remise en partie au lieutenant de police qui jugeait alors sans appel au Conseil. L'Hôtel de Ville avait aussi un pouvoir juridictionnel, p. e. en matière de capitation et de vingtièmes. — Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 41, et DARESTE, p. 158. — Remarquons que l'intendant ne statue seul que lorsqu'il exerce ses « attributions ordinaires ».

France n'est pas détruit : on en a bàti « un autre en sous-œuvre » (1).

Recours contre ses décisions. — S'il est le juge administratif de droit commun, en revanche l'intendant statue rarement en premier et dernier ressort. « S'il juge ou ordonne mal, dit l'intendant d'Aube, tout ce qui est réparable doit être réparé par les ordres du Roi sur le compte que ses ministres, chacun selon son département, lui en rendent. » (2) Chacune de ses décisions est donc en principe susceptible d'appel devant le Conseil du Roi, sauf le cas où il s'est substitué aux élus dans la dernière répartition de la taille : l'appel est alors porté devant la Cour des aides, à la juridiction de laquelle sont soumis les élus. — C'est également devant le Conseil que sont portées les contestations entre l'intendant et les autorités locales, car « les choses qui concernent l'administration et le gouvernement de l'Etat » sont réservées « à la seule personne du Roi ». — Les ordonnances et jugements des intendants sont, il est vrai, exécutoires par provision, et, comme de nos jours, le recours au Conseil n'est pas suspensif, du moins en principe (3).

L'examen que fait le Conseil de la décision rendue

---

(1) Cf Tocqueville, liv. II, ch. III, et Esmein, p. 565 et 569. — Remarquons encore que la compétence de l'intendant est réelle et ne dépend pas du domicile des parties.

(2) *Ap.*, Dareste, p. 117. — Les décisions en dernier ressort des intendants sont celles qui concernent les gens de guerre, les affaires renvoyées par le Conseil du Roi ou par les ordonnances.

(3) Régl. de 1738, tit. VIII, art. 2. — Cependant, un arrêt du Conseil du 24 mars 1781, déclare suspensifs les appels interjetés par l'adjudicataire général des fermes, d'ordonnances d'Intendants qui portent main-mise de saisie « en matière de prohibé ». — Cf. Guyot, III, p. 434. – Comp. Lebret, *ap.* Esmein, p. 566.

est-il de nature à garantir les citoyens contre les abus d'un pouvoir aussi peu défini? Si l'on en croit Necker, cette garantie est illusoire : la plainte du particulier ou de la communauté d'habitants est communiquée à l'intendant qui conteste ou explique les faits; on écrit alors au plaignant qu'on a pris connaissance de son affaire « et on lui transmet comme un jugement réfléchi du Conseil la simple réponse de l'intendant... Ainsi le ministre ne voit jamais que par les yeux de l'homme qu'il aurait besoin de juger » (1). S'il en est ainsi, il faut convenir que les droits des particuliers sont absolument à la merci des « hommes du Roi », et cela est d'autant plus grave que le citoyen n'a aucun moyen de porter plainte aux pieds du trône. Les déclarations d'avril 1683 et août 1687 défendent aux communautés d'habitants de voter l'envoi d'aucune députation, à moins d'autorisation de l'intendant. D'autre part, l'intendant, de façon à rendre les recours aussi rares que possible, évite de prononcer en son nom, et, comme le disait la Cour des aides dans ses remontrances du 6 mai 1775 : « dans toutes les affaires qui pourraient le compromettre, il prend le parti de faire rendre un arrêt du Conseil ou de se faire autoriser par une lettre du ministre. » (2)

Les particuliers ne sont pas seuls à souffrir d'un tel état de choses : la Royauté subit elle-même les conséquences de cette formidable puissance qu'elle a créée. Jurieu dit des intendants : « Ils embrassent, rassemblent dans leurs personnes toutes les affaires et toutes les juridictions... Ce sont des hommes revêtus

---

(1) Necker. *Rapport au Roi sur les Assemblées Provinciales*, 1778. (Comp. Dareste, p. 159.)

(2) Cf. de Lucay. *Ass. Prov.*, p. 44 et *Décentralisation*, p. 10.

du pouvoir de tout mettre sur la poussière dans tout le royaume. » (1) Or, ces « plénipotentiaires » deviennent indépendants : dès 1703, les commissions des intendants ne sont plus présentées ni enregistrées dans les Parlements (2) ; l'intendant ne dépend plus que du pouvoir central, mais, peu à peu, le lien se relâche. Nous voyons, par exemple, le contrôleur général Machaut envoyer avertissements sur avertissements à l'intendant de Guyenne qui persiste à accorder des modérations de cotes, en dépit des ordres reçus (3), et, plus tard, Necker, obligé de borner à trois mois par an le séjour de l'intendant hors de sa généralité (4). De là le mouvement de réforme que tente la Royauté et qui intéresse en partie la justice administrative.

IV. — *Le Mouvement de réforme.*

Les réformes de la Monarchie à son déclin s'appliquent d'une part à l'organisation centrale, d'autre part à l'administration provinciale.

Au centre, la tendance très nette est de séparer les affaires contentieuses des affaires purement administratives, de les soumettre à une instruction plus sérieuse capable d'inspirer confiance aux particuliers, de mettre un terme aux solutions divergentes ou capri-

---

(1) *Les Soupirs de la France esclave.* (*Ap...*) Hitier. *Doctrine de l'Absolutisme*, p. 499. — Est-il besoin de rappeler le passage fameux de Boulainvilliers (préface de « *l'Etat de la France* ») : « Maîtres des biens jusqu'à ôter la subsistance... » et le mot bien connu de Law au marquis d'Argenson ? — Comp. L. de Lavergne. *Ass. Prov.*, p. 3-4.

(2) Cf. Thomas, *op. cit.*, IIIe partie, ch. IV, § 3.

(3) Marion, *op. cit.*, p. 65-66 — période de 1749 à 1754.

(4) de Lucay. *Ass. Prov.*, p. 44-46.

cieuses du Conseil, de fonder, en un mot, une jurisprudence ayant quelque cohésion.

Tout d'abord, l'édit de juin 1777 (1) crée « *un comité du contentieux des finances* ». Le préambule explique qu'on se propose, par ce moyen, de « prévenir les inconvénients inséparables du trop grand nombre de décisions abandonnées jusqu'à présent au ministre des finances ». Ce comité sera composé de trois personnes, choisies de préférence dans le Conseil, et examinera toutes les affaires contentieuses en observant « les règles et les formes ». — « Nous y trouverons, ajoute l'édit, l'avantage de procurer aux décisions plus de confiance et d'autorité. » La Royauté semble donc s'apercevoir que l'examen du Conseil n'offre point toutes les garanties désirables ; elle espère, grâce à ce comité devenu permanent, éviter les décisions au jour le jour, « maintenir et perpétuer les principes et garantir les administrateurs de la surprise et de l'erreur ».

Le Conseil des dépêches fut réformé — mais douze ans après — d'une façon analogue (2). Voici comment le règlement du 9 août 1789 explique le but de la réforme (3) : « Pour que les affaires contentieuses, qui étaient portées par les secrétaires d'Etat au Conseil des

---

(1) Isambert, t. XXV, p. 51. — Cet édit porte suppression de six offices d'intendants de finances.

(2) Les remaniements du Conseil deviennent fréquents dans les dernières années de la Monarchie : en 1783, organisation d'un Comité des finances auquel le roi assiste avec le contrôleur général ; le 5 juin 1787, réunion du Conseil des finances et du Conseil du commerce ; le 27 octobre de la même année, on réduit sensiblement le nombre des commissions ordinaires et extraordinaires du Conseil. — Le 2 février 1788, transformation du bureau du Commerce. — Cf. Aucoc. *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*, p. 85.

(3) Règlement fait par le Roi pour la réunion de ses Conseils (*Coll. du Louvre*, I, p. 114.)

dépêches, soient à l'avenir vues et discutées dans une forme capable de préserver des variations et des surprises, Sa Majesté a... jugé convenable de former, pour ces sortes d'affaires, un comité semblable à celui qui existe pour les affaires contentieuses du département des finances : Elle espère trouver dans cet établissement les mêmes avantages et la même utilité que le comité contentieux des finances a constamment procurés depuis son institution. » Ce « *comité contentieux des départements* » est composé de quatre conseillers d'Etat et de quatre maîtres des requêtes en qualité de rapporteurs. Toutes les affaires contentieuses rapportées auparavant au Conseil des dépêches par les secrétaires d'Etat lui sont renvoyées (art. 3 et 4.) L'avis du comité est remis au secrétaire d'Etat du département ; si l'affaire est importante, on en rendra compte au roi qui appellera à son Conseil les conseillers composant le comité et le maître des requêtes rapporteur « pour, sur son rapport, être statué par Sa Majesté ». — La même procédure sera applicable au comité contentieux des finances, et le roi pourra appeler à son Conseil le contrôleur général si les circonstances l'exigent (Art. 5 et 6).

Ce règlement ne put être appliqué, mais il est très intéressant, car on y trouve (même au point de vue de l'organisation), le prototype du comité du contentieux de 1806.

Un autre édit fameux, celui de mai 1788 (1) demeura aussi lettre morte, mais il mérite d'être signalé, car il nous montre la Royauté prenant conscience des inconvénients que présente la diversité des tribunaux d'excep-

---

(1) Isambert, t. XXVIII, p. 550-3. — Enregistré en même temps que l'édit qui consacre l'abaissement des Parlements.

tion et des abus qui résultent fatalement de la confusion de l'administration avec la juridiction. L'édit supprime les bureaux des finances, les élections, les traites et prévoit leur réunion à « la juridiction principale et universelle » (1); il ne conserve aux officiers de ces tribunaux que les fonctions de pure administration.

Séparation de l'administration et du contentieux, unification des compétences, tels sont les deux buts que poursuit la Monarchie dans sa réforme de l'organisation centrale.

. Le mouvement de réforme dans les généralités se rattache à l'histoire des Assemblées provinciales, dont Necker disait : « Ce sont autant de commissaires départis, autorisés par le souverain à seconder en commun ses vues bienfaisantes, ou à remplir une partie des devoirs cumulés auparavant dans la seule personne de l'intendant. » (2) Cet essai de décentralisation — et surtout la création de la commission intermédiaire — menace les pouvoirs même contentieux de l'intendant : bien que celui-ci reste l'agent du roi auprès de l'Assemblée provinciale, la commission peut s'adresser, dans certains cas, directement au ministre (3); bien qu'il conserve en principe ses attributions contentieuses, on voit, en Berry par exemple, la commission intermédiaire recevoir les requêtes en décharges ou modérations, et prononcer sur celles qui ne pourraient être

---

(1) C'est ainsi que l'art. 4 attribue aux présidiaux et grands bailliages la connaissance des affaires autrefois portées devant les bureaux des finances, élections... Mais les intendants ne voyaient pas leur juridiction s'amoindrir. — Cf. DES CILLEULS. *Organis. du contentieux*, p. 469.

(2) DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 163.

(3) En Haute-Guyenne, elle en a le droit « toutes les fois qu'elle le jugera convenable ». (Règlement du 8 septembre 1782.) — Cf. GUYOT, III, p. 397.

ajournées sans difficultés (1). La tutelle des communes revient presque entièrement aux Assemblées qui jugent en premier ressort la plus grande partie des affaires portées autrefois devant l'intendant ; si les comptes des communautés sont clos par celui-ci, c'est la commission d'élections qui les vérifie et la commission intermédiaire qui les apure (2).

Les Assemblées ne sont pas maîtresses de leurs dépenses ; l'intendant gardant sur elles un pouvoir de surveillance, leur puissance s'en trouve singulièrement limitée (3). Mais elles ont le mérite de mettre à l'épreuve de la pratique les grandes questions qui agitent alors l'opinion publique ; en ce qui touche plus spécialement la justice administrative, elles amorcent les réformes que réalisera plus tard la Révolution en ouvrant plus largement la voie aux réclamations en matière de contributions, en réglementant les poursuites (4). Le pouvoir central, d'ailleurs, favorise ce mouvement : la déclaration du 23 avril 1778 sur les réclamations en matière d'impôt foncier prévoit les oppositions aux cotes par simple requête (art. 1 et 7), la gratuité ou du

(1) DE LUCAY, p. 168 et 203. — Aux termes de l'édit de 1787, les demandes en décharges des particuliers sont portées à l'Assemblée municipale ou à l'Assemblée d'élections ; celles des paroisses aux Assemblées d'élections ; celles des élections devant l'Assemblée Provinciale.

(2) Cf. TOCQUEVILLE, p. 289. — DE LUCAY, p. 203.

(3) DE LAVERGNE. *Ass. Prov.*, p. 23-4. — Aucune dépense votée ne peut avoir lieu sans autorisation expresse du Roi. — Exemple du droit de contrôle de l'intendant : l'arrêt du 12 juillet 1778 (art. 7), concernant le Berry, dit qu'il prendra connaissance des délibérations de l'Assemblée toutes les fois qu'il le croira convenable pour le service du Roi et le bien de ses peuples.

(4) STOURM. *Les finances de l'A. R.*, p. 104-110. - L'Assemblée de Haute-Guyenne oblige, en 1779, à délivrer un avertissement préalable et gratuit, huit jours avant toute poursuite. Les Assemblées remplacent les collecteurs par des agents gouvernementaux.

moins l'extrême modération des frais de procédure (art. 38, 39), dispositions qui subsistent encore de nos jours (1). — Citons encore l'édit de 1783 qui, en matière d'expropriation, laisse un intervalle de six mois entre le moment où est fait le tracé et le commencement des travaux apparents, afin de permettre aux intéressés de porter leurs réclamations au roi en son Conseil (2).

Les intendants et les Parlements s'entendirent — et cela est assez rare pour mériter d'être signalé — dans leur opposition aux Assemblées provinciales ; ils avaient d'ailleurs pour eux la majorité de l'opinion publique qui préférait les Etats provinciaux comme plus indépendants. C'est à cette forme d'administration que se ralliera Louis XVI dans la « Déclaration des intentions du roi », à la séance du 23 juin 1789 (3).

Nous n'avons point ici à examiner la portée sociale qu'eut l'institution des Assemblées provinciales (4) ; mais, si l'on songe aux réformes réalisées ou tentées par elles, si l'on observe que les commissions intermédiaires ont continué à fonctionner jusqu'en 1790, on ne peut pas ne pas reconnaitre que ces Assemblées jouent un rôle important dans l'histoire de la juridiction administrative.

A la veille de la Révolution, les principes dominants du contentieux administratif peuvent donc se ramener aux suivants :

---

(1) Isambert, t. XXV, p. 267 et Stourm, *op. cit.*, p. 65-67.

(2) *Répertoire du Droit adm.* au mot *Expropriation*, p. 194 sqque.

(3) Tocqueville. Liv. III, ch. VII. — Buchez. *Histoire Parlementaire de la Rév.*, I, p. 335 (2e éd.). — Aulard. *Histoire politique de la Rév.*, p. 18.

(4) Deux opinions principales : Tocqueville dit qu'elles ont précipité la lutte de classes. — M. de Lucay qu'elles auraient rapproché les castes, si elles avaient pu s'établir de façon durable.

En premier lieu, le principe « toute justice émane du roi » a pour conséquence de faire du Conseil et des intendants les juges de droit commun.

En second lieu, tout litige se rattachant à des intérêts généraux, toute décision susceptible d'influer sur les finances de l'Etat. est par là même de la compétence des tribunaux administratifs.

De plus, le pouvoir d'administration reconnu à un fonctionnaire entraine communément à sa suite le droit de juridiction.

Le résultat, c'est l'envahissement constant du domaine judiciaire par le pouvoir administratif : les principes actuels, qui établissent la compétence exclusive de l'autorité judiciaire en matière de propriété, de droits individuels, de répression pénale, de taxes indirectes, ne sont pas reconnus des hommes de l'ancien régime.

TITRE PREMIER

LA CONSTITUANTE ET LA LÉGISLATIVE

CHAPITRE PREMIER

La suppression des Anciennes Juridictions

I. — *Les Cahiers.*

Nous chercherons dans les cahiers « ce dépôt irrécusable de toutes les opinions et des vœux de la France entière » (1), quelles sont, en 1789, les réformes réclamées par les trois ordres dans l'organisation de la juridiction administrative.

Tout d'abord, la séparation absolue de l'administration et de la justice est demandée indistinctement par la noblesse et par le tiers, soit en termes généraux, soit avec une certaine précision : « Qu'il soit établi une ligne de démarcation certaine qui prévienne la confusion des objets d'administration et de ceux de juridiction. » — « Qu'on distingue la police administrative, chargée de la sûreté, de la salubrité et des approvisionnements, de la police contentieuse qui tient au droit de juridiction. » — Les pays d'Etat formulent des demandes

(1) Malouet, *ap.* Champion. *La France d'après les Cahiers*, p. 4.

analogues : « Que le pouvoir des Etats d'Artois soit réduit aux faits de pure administration... » (1).

De leur côté, les cahiers de la noblesse, les plus intéressants puisqu'ils émanent de privilégiés, réclament à plusieurs reprises la suppression des commissions particulières, des privilèges de *committimus*, la juridiction ordinaire devant seule être conservée : « Que le cours ordinaire de la justice, dit l'un d'eux, ne puisse être interrompu dans aucune occasion et sous aucun prétexte », qu'il n'y ait plus d'évocations, plus de justice retenue (2). — D'autre part, l'imprécision des compétences, l'antagonisme entre les officiers des juridictions ordinaires et ceux des juridictions d'exception étant « très préjudiciables aux sujets », il faut supprimer tout tribunal qui n'est pas de droit commun (3).

Les plaintes contre les intendants viennent beaucoup plus de la noblesse, de la bourgeoisie que du peuple, et cela s'explique aisément, car le peuple souffre beaucoup plus du despotisme féodal que « du despotisme ministériel », c'est-à-dire des intendants (4). Voici, par exemple, comment s'exprime, à l'égard des « commissaires du Conseil », le cahier de la noblesse de Montreuil-sur-Mer : « La plus grande marque de respect que nous puissions donner à Votre Majesté est de garder le silence sur leur administration. La preuve la moins équivoque

(1) Cahier de la noblesse de Chaumont-en-Vexin. — Cahier du tiers de Rouen, *ap.* DESJARDINS. *Les Cahiers des Etats généraux en 1789 et la législation criminelle*, p. 194, 195, 340.

(2) TOCQUEVILLE, p. 389, notes. — En effet, si la noblesse trouvait des avantages dans la pratique des évocations, elle avait parfois à en souffrir. — Vœux analogues dans les cahiers des villes ou villages : pour les villes, v. p. e. card. MATHIEU, *op. cit.*, p. 467.

(3) Cf. CHAMPION, *op. cit.*, p. 121-123.

(4) Cf. AULARD. *Histoire pol. de la R.*, p. 7.

de Votre tendresse pour Vos peuples sera de les soustraire à leur influence, et s'il est une branche de leurs fonctions qu'il soit nécessaire de perpétuer en leurs personnes, il sera d'une sage politique de les déguiser sous une autre dénomination que celle d'intendant. » (1) Il semble que Napoléon, en l'an VIII, ait profité de ce conseil.

Les Parlements vont plus loin dans leurs revendications : celui de Franche-Comté, en 1787, ne se contente pas de la suppression des intendants, il réclame l'application stricte du principe électif aux fonctions administratives. — Enfin, il est un point sur lequel tous les cahiers sont d'accord, c'est quand ils demandent que tout agent de l'Etat soit, en principe, responsable de ses actes : vœu dont tiendra compte — d'une façon d'ailleurs plus formelle qu'effective — l'article 15 de la Déclaration des droits.

Est-ce à dire qu'en supprimant les intendants, on entende transférer leurs pouvoirs aux Assemblées provinciales? Quelques cahiers le demandent, mais il semble que la majorité de l'opinion publique englobe les Assemblées et les intendants dans la même réprobation : un mémoire de l'époque dit que « les Assemblées provinciales, telles qu'elles sont constituées, sont des *intendances renforcées* », que la commission intermédiaire est une institution dangereuse, « soit qu'elle ambitionne les faveurs de l'autorité, soit qu'elle aspire à la considération que le public décerne à la résistance » (2). Ce sont les Etats provinciaux qui ont la

---

(1) *Ap.* Champion, p. 78-79. — Comp. card. Mathieu, p. 470.

(2) *Ap.* Monnet. *Histoire de l'Administration*, p. 83 sqque. — V. comme exemple de la faveur dont jouissent les Etats provinciaux dans l'opinion : card. Mathieu, p. 425 et 468 (responsabilité des ministres).

faveur de l'opinion : l'exemple du Dauphiné a fait préférer ce régime à celui des Assemblées, et 118 cahiers, parmi lesquels beaucoup de la noblesse et du clergé, en demandent la constitution basée sur le principe électif. On les considère, à ce moment, comme « les apparences de l'aube du jour » (1).

En somme, le programme des cahiers peut se résumer ainsi : séparer le pouvoir administratif du pouvoir judiciaire, supprimer les tribunaux d'exception et les intendants, renoncer à la pratique des évocations, rendre à la justice ordinaire ce qui lui est indûment soustrait, établir le principe électif à la base du régime administratif. — Comment les Constituants allaient-ils remplir ce programme?

II. — *Suppression des Parlements, des Intendants, du Conseil du Roi.*

En dépit des attaques violentes que contiennent les cahiers contre les intendants, ce n'est point par leur suppression que débute l'œuvre de réforme de la nouvelle Assemblée. Les Parlements sont les premiers abattus, et cela peut sembler extraordinaire, si l'on songe que ces grandes cours judiciaires avaient, depuis de longues années, fait échec à la royauté, qu'elles l'avaient, par leur opposition au libre fonctionnement des Assemblées provinciales, empêché d'accomplir son

(1) Les cahiers, outre l'application du régime électif sans aucune restriction, demandent souvent la liberté de la province et de son administration. — Dans le « Rapport fait au Roi par le Ministre de ses finances le 27 décembre 1788 », on voit que la Royauté songeait à donner satisfaction à l'opinion publique sur ce point. — V. aussi séance du 23 juin 1789 — Cf. AULARD. *Etudes sur la Révolution*, 1re série, p. 44.

évolution vers un régime quasi-constitutionnel. Mais si les Parlements ont ainsi réclamé la réunion des Etats généraux, s'ils ont proclamé « le droit de la nation », cela ne veut pas dire qu'ils favorisent la Révolution. Ils veulent, comme on l'a très justement dit, le *statu quo*, mais à leur profit; ce droit de la nation ne leur a été qu'une arme dont ils se sont d'ailleurs imprudemment servi, car bientôt elle va se retourner contre eux. Les Constituants voyaient, en effet, dans les Parlements, un pouvoir rival du leur, pouvoir qu'ils craignaient d'autant plus raisonnablement que la Royauté même avait cédé devant lui; si l'on ajoute que, de leur côté, les Parlements eurent la maladresse de réclamer la convocation des Etats dans les formes féodales de 1614, ce qui les discrédita dans l'opinion, on comprendra que la nouvelle Assemblée n'ait point hésité à s'attaquer d'abord à leur institution (1).

C'est au cours de la discussion sur l'organisation départementale (3 novembre 1789) qu'Alexandre de Lameth demande la mise en vacance des Parlements, qu'il considère comme un grave obstacle à l'établissement des nouveaux corps administratifs et dont l'esprit lui semble suspect (2). Toutefois, avec un remarquable

(1) Cf. Aulard. *Hist. pol. de la R.*, p. 15-17.

(2) Buchez. *Hist. Parlem.*, II, p. 203 sqque (2e éd.). — Dans son rapport du 17 août sur l'organisation judiciaire, Bergasse avait déjà fait entrevoir la suppression future des Parlements ; il faut, « que le pouvoir judiciaire ne dépende essentiellement que de la volonté de la nation », dit-il (p. 19), et plus loin « Notre magistrature était fortement instituée pour résister au despotisme, mais maintenant qu'il n'y a plus de despotisme, si notre magistrature conservait toute la force de son institution, l'emploi de cette force pourrait facilement devenir dangereuse à la liberté » (p 30). L'argumentation de Bergasse et Lameth sera reprise par Thouret (séance du 24 mars 1790. *Mavidal*, t. XII, p. 344). « N'examinons pas s'il fut sage de ne donner aux

sentiment des circonstances, il ne propose pas à l'Assemblée d'en décréter la suppression pure et simple : « Ce n'est pas, dit-il, que je veuille anticiper sur l'ordre de vos travaux et vous proposer de prononcer d'une manière absolue sur le sort des Parlements; mais je pense qu'il est une mesure importante à prendre à leur égard... c'est de retenir ces cours en vacance. » Il reconnaît que les Parlements ont eu le mérite de s'opposer souvent au despotisme ministériel, mais, tant qu'ils resteront en fonctions, « les amis de la liberté ne seront pas sans crainte » : ce pouvoir, rival de l'administration, « est incompatible avec la Constitution ». — Thouret, à son tour, soutient qu'on ne peut compter sur un corps privilégié, imparfaitement « converti », et l'Assemblée décrète que « tous les Parlements continueront à rester en vacance et que ceux qui seraient rentrés reprendront l'état de vacance ». (Déclaration du 3 novembre 1789.) Les chambres des vacations continuent seules à fonctionner (1).

Les Parlements ne se laissèrent pas abattre sans résistance. Le 6 novembre, la chambre des vacations de Rouen, déclare le Parlement « dépouillé injurieusement et par une force inouïe » et dénonce la déclaration comme tendant à établir l'anarchie dans le royaume (2).

---

droits de la nation d'autre sauvegarde contre l'autorité arbitraire du gouvernement que l'autorité aristocratique des corporations judiciaires dont l'intérêt devait être, alternativement, tantôt de s'élever au nom du peuple au-dessus du gouvernement et tantôt de s'unir au gouvernement contre la liberté du peuple... »

(1) La seule opposition véritable à ce décret vint de Fréteau qui craignait que les chambres des vacations, peu nombreuses, ne pussent juger tous les criminels.

(2) Un arrêt du Conseil cassa l'arrêté de cette chambre. Discussion à ce propos le 9 novembre : Barrère de Vieuzac déclare que les magistrats sont coupables de forfaiture. — Cf. Buchez, II, p. 209.

Le 12, le Parlement de Metz proteste, et Rœderer, qui en fait partie, est obligé de reconnaître que cette « Compagnie » doit se soumettre à l'Assemblée (1). En décembre, c'est celui de Rennes; en mars 1790, au moment où la nouvelle administration s'organise, le Parlement de Bordeaux vient à son tour faire acte d'opposition; et, quand l'Assemblée a rendu son décret des 7-11 septembre, qui dispose : « les officiers des Parlements, tenant les chambres des vacations... cesseront leurs fonctions » (art. 15), la Chambre de Toulouse résiste encore et déclare qu'elle ne peut se détruire elle-même (2).

Après les Parlements, les intendants. Thouret, à la séance du 29 septembre 1789, démontre dans son rapport que la division en bailliages ou en généralités « ne peut être ni utilement, ni convenablement appliquée à l'ordre représentatif ». Il faut fonder sur des bases communes, dit-il, le double édifice de la représentation nationale et de l'administration municipale et provinciale : ces prémices admises, la suppression des anciennes autorités administratives s'impose. C'est ce que fait la loi du 22 décembre (section III art. 8 et 9) : les Etats provinciaux, Assemblées provinciales... demeureront supprimés du jour où les nouvelles administrations seront formées; d'autre part, « il n'y aura aucun intermédiaire

---

(1) Rœderer. *Œuvres*, t. VI, p. 490.

(2) Buchez, III. p. 25. et IV, p. 76-77. — Pasquier nous apprend (*Mémoires*, I, p. 67-68) que le Parlement de Paris avait eu aussi la ferme intention de protester : le père du chancelier voulait rendre publique la lettre de protestation rédigée par d'anciens parlementaires. On préféra la tenir secrète. Mais, sous la Convention, cette lettre fut livrée au Comité de sûreté générale et « fut l'occasion de la guerre à mort que le Comité... déclara... à tous les parlementaires ».

entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême. Les commissaires départis, les intendants et leurs subdélégués cesseront toutes fonctions aussitôt que les administrations de département seront entrées en activité ». Les anciens « vice-rois » disparaissent sans que personne songe à les défendre; mais, comme par une obscure revanche, ce même article 9 qui les supprimait devait être la cause de la faiblesse irrémédiable de la nouvelle Assemblée (1).

Thouret, dans son rapport du 24 mars 1790, avait présenté l'abolition des tribunaux d'exception comme une conséquence nécessaire du nouveau projet sur l'organisation judiciaire (2). En effet, le décret des 7-11 septembre supprime les élections, greniers à sel, juridictions des traites, maîtrises des eaux et forêts, cours des monnaies et cours des aides (art. 10) et son article 12 prévoit l'abolition des Chambres des comptes, abolition consacrée par le décret des 17-29 septembre 1791 (titre I, article 1er) qui donne, en même temps, à l'Assemblée

(1) La crainte de voir réapparaître l'intendant — et sa suite — se manifeste encore après la Révolution : dans un « *Avis aux citoyens sur le choix des officiers municipaux* » (imprimé après la brochure de Bergasse), on invite les électeurs à ne pas élire « les agents du despotisme... ces subalternes des intendants depuis le subdélégué jusqu'au dernier commis ».

(2) Dans ce même rapport, Thouret s'exprime ainsi, à propos des cours souveraines : « Leur composition, calculée plutôt pour soumettre à l'autorité de ces cours d'immenses territoires, que pour mettre l'exercice de cette autorité à la portée de ceux qui en ont besoin, plutôt pour exciter... l'esprit de corps que pour rappeler aux tribunaux la place qu'ils occupent dans l'ordre des pouvoirs publics, cette composition, dis-je... flétrirait et compromettrait la constitution actuelle, si elle pouvait y surprendre une place » (*Mavidal*, t. XII, p. 345.) Sur la proposition de Cazalès, on avait mis aux voix la question de savoir si l'ordre judiciaire serait reconstitué en entier ou seulement réformé. L'Assemblée décida la reconstitution entière.

législative le droit d'apurer « définitivement par elle-même les comptes de la nation (titre II, art. 1er).

Quant au Conseil du Roi, il ne disparaît que peu à peu. Le 15 octobre 1789, un mémoire des ministres sur ses attributions est présenté à l'Assemblée : on y expose que le Conseil participe du pouvoir judiciaire (en tant que Cour de cassation et Tribunal d'appel des décisions des intendants...), du pouvoir exécutif (quand il s'agit de « dispositions locales et d'arrangements particuliers... »), parfois de l'un et de l'autre (quand l'intérêt du service public se trouve lié à des intérêts privés : par exemple, pour l'ouverture de canaux). Camus attaque vivement le Conseil, en raison même de cette confusion des pouvoirs, mais Blin montre que si l'on réduit les pouvoirs du Conseil, on sera amené à accroître ceux de l'autorité judiciaire. On finit par décider que les fonctions du Conseil ne dureront que provisoirement, jusqu'à l'établissement des tribunaux judiciaires (1). — Le décret des 27 novembre-1er décembre 1790 dépouille en effet le Conseil de ses attributions judiciaires au profit du Tribunal de cassation, mais ce n'est que par les lois des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation ministérielle, et des 27 avril-6 juillet renvoyant aux tribunaux les affaires pendantes devant le Conseil d'Etat, qu'il est définitivement dissous (2).

---

(1) Cf. des Cilleuls. *Organisation du Contentieux*, p. 469 sqque. — *Mavidal*, t. IX, p. 454.

(2) Décret des 27 avril-25 mai 1791 (art. 35) : « Les maîtres des requêtes et les conseillers d'Etat sont supprimés. » Le décret des 27 avril-6 juillet, dans son article 1er, dispose que toutes les difficultés judiciaires dont le Conseil d'Etat est saisi seront renvoyées devant les tribunaux ; en conséquence, toutes les affaires pendantes aux Conseils des finances, des dépêches, à la grande direction, à des commissions particulières et généralement toutes celles qui ne sont pas

L'Assemblée constituante a ainsi fait table rase des juridictions de l'ancien régime : sur quels principes va-t-elle maintenant s'appuyer pour établir l'ordre nouveau ?

CHAPITRE II

Travaux préparatoires

Si la Révolution a aboli les juridictions d'exception, elle n'a point songé à supprimer la juridiction administrative. Ce qu'elle a voulu avant tout, c'est éviter le retour du despotisme, la prédominance des Cours souveraines, et pour cela elle a tiré de Montesquieu et des Constitutions anglaise et américaine, un principe limitant chaque pouvoir, lui créant une sphère propre. Nous examinerons comment ce principe était compris des révolutionnaires et quelle forme ils lui donnèrent dans la Constitution.

I. — *La Séparation des Pouvoirs* : *la Théorie.*

« Il faut distinguer, dit Duport, dans une société, deux sortes de lois : les lois politiques et les lois civiles. Les premières embrassent les relations des individus

---

de la compétence de la Cour de cassation et qui existent aux diverses sections du Conseil et à des commissions soit par appel, soit par évocation, soit par attribution sont renvoyées aux tribunaux à qui la connaissance doit en appartenir. — Lanjuinais (séance du 27 avril) exprima la crainte que toutes les contestations soit judiciaires, soit administratives fussent indifféremment portées devant les tribunaux. Le rapporteur répondit que « toutes les affaires portées aux tribunaux seraient des affaires qui n'appartiennent pas à l'administration ». — Cf. DES CILLEULS. *loc. cit.*. — HENRION DE PANSEY. *De l'Autorité judiciaire en France*, II, p. 336.

avec la société ou celles des diverses institutions politiques entre elles. Les secondes déterminent les relations particulières d'individu à individu. C'est pour appliquer ces dernières lois que les juges sont spécialement et uniquement institués. A l'égard des lois politiques, jamais l'exécution ne peut en être confiée à des juges sans que la liberté publique ou particulière soit en péril. » (1) Le pouvoir judiciaire est donc exclusivement compétent en ce qui touche la propriété et l'état des personnes : mais il ne peut aller au-delà et ses attributions sont limitées aussi bien vis-à-vis du pouvoir législatif (« si les juges peuvent faire des règlements... la volonté générale cesse d'être connue...») que du pouvoir exécutif (« ou les juges s'unissent intimement au pouvoir exécutif, et alors ils altèrent la liberté individuelle, ou ils se tournent contre lui et détruisent la liberté publique... »). Le Tribunal de cassation, seule cour supérieure, est créé pour contenir ce pouvoir « dans les bornes et dans les règles où la Constitution le renferme (2) », mais il ne juge que le point de droit.

(1) Rapport sur l'établissement du pouvoir judiciaire, 29 mars 1790 (Mavidal, XII, p. 408). — *Le Moniteur* ne donne qu'un sommaire de ce rapport. — Plus loin, Duport s'exprime ainsi : « Il faut interdire toute fonction politique aux juges ; ils doivent être chargés simplement de décider les différends qui s'établissent entre les citoyens... » Ces lois civiles, que le juge seul applique, sont « les conventions que les hommes font entre eux pour régler l'usage de leurs propriétés et l'exercice de leurs facultés naturelles ». — Montesquieu. *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. VI, disait que par le pouvoir judiciaire le prince ou le magistrat « punit les crimes ou juge les différends des particuliers ».

(2) Robespierre (séance du 25 mai 1790). On voit à ce propos quelle crainte inspirait aux Constituants toute cour susceptible de devenir souveraine. Robespierre appréhende que le Tribunal de cassation « ne puisse adopter un esprit particulier... opposé à celui du législateur ». Il veut donner au pouvoir législatif le droit de « contenir » le pouvoir judiciaire. Cf. Buchez, *op. cit.* III, p. 465 (2e éd.)

Partis de ce principe, les Constituants sont amenés à donner au pouvoir exécutif et au pouvoir administratif qui en dépend une compétence très large : les rapports des citoyens avec la société, aussi bien que ceux des diverses institutions entre elles, seront soumis à des tribunaux spéciaux. Les hommes qui ont établi la séparation des pouvoirs se rendent compte, en effet, que l'œuvre de réforme qu'ils veulent accomplir ne pourra être menée à bien si elle est subordonnée au contrôle incessant de l'autorité judiciaire intéressée à retarder sa marche ; en cela, la Constituante agit comme la Royauté, et il n'y a pas là seulement une idée théorique : la résistance des Parlements au cours des années 1787 et 1788 est encore présente à tous les esprits (1).

Cette méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire s'explique encore par ce fait que l'accès de la justice étant devenu facile à tous les citoyens, ceux-ci ne craindraient point de poursuivre les administrateurs devant les tribunaux : c'est pourquoi la Constituante considère comme nécessaire la séparation *absolue* des pouvoirs judiciaires et administratifs. L'administration sera donc non seulement active, mais encore contentieuse, et les citoyens ne trouveront pas pour cela moins de garanties d'impartialité dans la personne de leurs juges administratifs, car ceux-ci seront, comme les magistrats de l'ordre judiciaire, élus par le peuple (2). Ce principe électif, dont les cahiers demandaient l'application, ne permet pourtant point de considérer le pouvoir admi-

---

(1) Jèze. *Principes du Contentieux*, p. 123 et Esmein, *Droit Constitutionnel*, p. 370.

(2) Comp. Rapport de Thouret. « Quand la nation élit ses administrateurs, les ministres de la justice distributive ne doivent point se mêler de l'administration dont le soin ne leur est pas confié... »

nistratif contentieux comme un quatrième pouvoir : il ressort très nettement du passage suivant du discours de Duport, que la Constituante ne reconnaît que trois pouvoirs : « il existe un pouvoir constitué qui fait les lois, un autre qui les applique aux individus, un autre enfin qui les fait exécuter» (1). Les juges administratifs rentrent donc dans l'ordre exécutif et non dans l'ordre judiciaire, mais comme le Monarque et ses ministres pourraient abuser de l'autorité qui leur est ainsi conférée, et les corps administratifs excéder les limites qui leur sont posées, on les soumet au contrôle suprême du pouvoir législatif « représentant de la souveraineté nationale » (2).

II. — *Les Textes.*

Thouret demandait, dans son rapport, qu'on statuât constitutionnellement sur les points suivants : que les administrations sont dans la classe des agents du pouvoir exécutif, qu'elles ne peuvent exercer aucune partie de la puissance législative ni de la puissance judiciaire, qu'elles ne peuvent « être traversées ni arrêtées

(1) Rapport du 29 mars 1790, *loc. cit.*

(2) Comp. BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 5-6. — « L'Assemblée Constituante ne pouvait pas ne pas apercevoir que renvoyer aux tribunaux la connaissance des contestations qui naîtraient de l'exécution des actes administratifs, c'était subordonner l'administration à l'autorité judiciaire et par suite enlever au pouvoir législatif la prérogative dont il se montrait si jaloux, d'imprimer la direction au pouvoir exécutif et de contrôler sa marche. » — Les Constituants trouvaient d'ailleurs le principe de la séparation des pouvoirs parfaitement compatible avec la Monarchie : celle-ci, disait Sieyès à Th. Paine qui défendait la République, « est bien plus propre à cette division des pouvoirs qui est le véritable boulevard de la liberté publique ». (*Moniteur*, 16 juillet 1791). C'est une preuve de plus à l'appui de ce fait qu'en 1789-91 on ne voulait pas détruire, mais organiser la Monarchie. — Cf. AULARD *Hist. Pol.*, p. 28 et 137.

dans leurs fonctions » par aucun acte du pouvoir judiciaire.

C'est ce dernier principe que les textes consacrent tout d'abord, et ce seul fait suffit à prouver l'importance toute spéciale qu'on y attache : la loi du 22 décembre 1789 (section III, art. 7) dispose : « Les administrations de département et de district ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire », et nous trouvons dans l'instruction du 8 janvier 1790 le commentaire de cet article : «...La Constitution ne serait pas moins violée, dit cette instruction, si le pouvoir judiciaire pouvait se mêler des choses d'administration et troubler, de quelque manière que ce fût, les corps administratifs dans l'exercice de leurs fonctions... Tout acte des tribunaux et des cours de justice tendant à contrarier ou à suspendre le mouvement de l'administration étant inconstitutionnel, demeurera sans effet et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations. » Cet article 7, dont le décret des 7-14 octobre 1790 va bientôt tirer de si graves conséquences, reçoit sa sanction de la loi sur l'organisation judiciaire (16-24 août 1790, titre II, art. 13) : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, *à peine de forfaiture*, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » (1) Toutes ces dispositions se

---

(1) La même loi limite les pouvoirs des tribunaux vis-à-vis de l'autorité législative : ils ne pourront faire de règlements et devront s'adresser au législateur pour interpréter ou demander une loi (art. 10-12.) — V. Code pénal, art. 127.

trouvent enfin résumées dans la Constitution de 1791 (titre III, ch. V, art. 3).

Les textes qui, réciproquement, prévoient l'immixtion du pouvoir administratif dans les attributions du pouvoir judiciaire, sont moins nombreux : l'article 17 (titre II) des la loi de 16-24 août, abolissant les commissions extraordinaires et les évocations, limite par là-même le domaine de la juridiction administrative (1); d'autre part, l'instruction des 12-20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives (ch. I, § 1er) leur dénie toute fonction législative ou judiciaire : « toute entreprise de leur part sur l'une ou l'autre de ces fonctions introduirait la confusion des pouvoirs, qui porterait l'atteinte la plus funeste aux principes ». Enfin, ces dispositions prennent place dans la Constitution (titre III, ch. IV, sect. II, art. 13). Remarquons cependant qu'aucune sanction pénale n'est prévue par ces textes (2).

En établissant la séparation des pouvoirs, la Constituante espérait mettre un obstacle infranchissable au retour du despotisme, à la restauration des cours souveraines, mais pour assurer l'application de ses réformes, il ne lui suffisait pas d'avoir soustrait l'administration aux entreprises des tribunaux, il lui fallait encore, dans le royaume si profondément divisé, rétablir une unité politique réelle.

---

(1) Remarquons que cet article 17 laisse une porte ouverte aux anciens abus : L'ordre des juridictions ne pourra être troublé, ni les justiciables distraits de leurs juges naturels « par d'autres attributions ou évocations que celles qui sont déterminées par la loi ». — V. aussi l'instruction du 8 janvier 1790.

(2) On ne les trouvera, ces sanctions, que dans les articles 130 et 131 du Code pénal.

III. — *Les idées centralisatrices de la Révolution.*

La Révolution n'a pas tendu à « méthodiser l'anarchie, mais plutôt à accroître la puissance et les droits de l'autorité publique ». Elle semble avoir adopté les idées des physiocrates qui, partisans de la liberté économique, voulaient un pouvoir fort pour réaliser leur système : la législation révolutionnaire n'est point libérale c'est bien plutôt une législation d'Etat. Nous examinerons les diverses manifestations de cet état d'esprit, qui doit influer directement sur la dépendance ou l'indépendance des juridictions administratives (1).

Dès l'origine du mouvement révolutionnaire, l'idée de l'intérêt général apparaît. La proclamation des 4-11 août s'exprime ainsi (art. 10) : « Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouissaient et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de l'empire, il est décidé que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés... soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le *droit commun* de tous les Français » (2). Quand la question

---

(1) Cf. TOCQUEVILLE, p. 29. — LAFERRIÈRE, I, p. 185. — Mirabeau le père n'a confiance que dans l'action du pouvoir central pour réaliser les réformes qu'il préconise, et les opinions de son fils — en dépit de son attitude lors de la discussion de l'organisation départementale — se rapprochent des siennes (v. le passage d'une lettre de Mirabeau, *ap.* TOCQUEVILLE, p. 11). — De même QUESNAY est très opposé aux assemblées délibérantes : « Le système des contre-forces dans un gouvernement est une idée funeste. »

(2) La notion de l'intérêt général apparaît plus clairement encore dans le projet de décret que le duc d'Aiguillon proposait au 4 août :

de la division du royaume se pose, on voit bien quelques membres de l'Assemblée (Pison du Galland, du Dauphiné — Bengy-Puyvallée, du Berry) demander qu' « au lieu de découper la France comme un morceau de drap en 81 pièces, pour en faire 81 départements », on maintienne les anciennes généralités ; Mirabeau prend également la défense des anciennes divisions provinciales et, quand certains députés, poussant plus loin l'idée de centralisation, proposent de désigner les départements par de simples numéros, il s'oppose violemment à ce projet (1). Mais les idées décentralisatrices ne sont point celles de la majorité. Voici par exemple ce que dit l'instruction du 8 janvier 1790 : « L'Etat est un, les départements ne sont que des sections du même tout : une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun » (2). Tous les efforts de l'Assemblée, suppression des provinces, division uniforme du royaume, tendent donc à réaliser l'unité politique et administrative : c'est ce que Merlin exprimait parfaitement le 24 mai 1790 quand il disait : « L'intérêt de la nation est certainement d'être une, et par conséquent de multiplier, de fortifier tous les moyens propres à lui assurer cette unité, comme de détruire ou d'écarter tout ce qui serait capable de la troubler... Toutes les dispositions (que vous

---

« L'Assemblée... considérant que le premier et le plus sacré de ses devoirs est de faire céder les intérêts particuliers et personnels à l'intérêt général... »

(1) Séances des 3 et 9 novembre 1789. — Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 285 et *Décentralisation*, p. 35. – Mirabeau voulait, tout en gardant les limites des provinces, subdiviser chacune d'elles de façon à former 120 départements.

(2) Cf. MAVIDAL. II, p 203. — Les corps administratifs ne peuvent « varier à leur gré les principes et les formes de l'administration » ; d'où la disposition de l'art. 5 (section III) de la loi du 22 décembre 89.

avez prises) tendent évidemment au même but, celui d'unir toutes les parties de l'empire par un lien commun, de rassembler comme en un foyer toutes leurs forces et de donner à tous leurs mouvements un seul et unique point central. » En un mot, l'Assemblée paraît avoir sans cesse présente à l'esprit cette parole de Lafayette à Latour-Maubourg : « Surtout ne faites pas des provinces qui puissent devenir des républiques » (1).

Examinons maintenant comment les Constituants appliquèrent ces principes aux autorités administratives. — La Révolution ne reconnaît qu'une personnalité, celle de l'Etat: devant cette personnalité supérieure disparaissent toutes les autres ; le département, en particulier, n'a à cette époque aucune existence propre : ce n'est pas un centre d'administration autonome, mais l'une des 80 parcelles formées du morcellement des provinces (2). Il n'existe que relativement à l'Etat : les impôts qu'il perçoit sont presque exclusivement des impôts d'Etat, il n'a point de propriétés dont il puisse tirer des ressources, pas d'établissements publics, et ce sont les recettes

---

(1) *Ap.* MONNET, *op. cit.*, p. 153. — Le discours de Merlin fut prononcé lors de la discussion sur le Tribunal de cassation. — Comp. ce que disait Thouret, à propos du titre II de la Constitution de 1791 : « La multiplicité des départements est la plus sûre garantie de leur subordination et le plus fort obstacle aux entreprises fédératives. » — Target prônait aussi les 80 parcelles qui permettent aux administrés d'entrer en communication rapide avec l'autorité administrative.

(2) La Révolution ne reconnaîtra pas non plus la personnalité des établissements ecclésiastiques, des corporations laïques, des hôpitaux, même des communes. A partir de l'an VIII, il faudra refaire ce qui a été détruit. — Cf. BERTHÉLEMY. *Droit adm.* (4e éd.), p. 28, note 2. — Pour la question de la centralisation, v. AUCOC. *Controverses sur la décentr.*, p. 28, qui résume ainsi l'œuvre de la Constituante : « Centralisation politique, décentralisation administrative. » Cette formule ne nous semble parfaitement juste qu'en ce qui touche les communes.

de l'Etat qui servent à payer les travaux qu'il exécute. Sur ce point, toutefois, il y a une exception : l'instruction du 17 avril 1791 sur le service des ponts et chaussées met à la charge du département une partie des dépenses occasionnées par les travaux de routes, mais on ne lui reconnaît point pour cela le droit de faire surveiller ces travaux par des agents qui lui soient propres : la direction en est dévolue aux seuls agents de l'Etat (1). Il faut ajouter que l'approbation de l'autorité supérieure est nécessaire pour toute délibération des assemblées de départements sur les objets intéressant l'administration générale du royaume ou sur des entreprises nouvelles ou des travaux extraordinaires (loi du 22 décembre, sect. III, art. 5) (2).

Mais, si le département, en tant que pouvoir local, voit ses attributions limitées, son rôle devient d'une importance toute spéciale quand il s'agit de surveiller les administrations inférieures. « Un des points essentiels de la Constitution, dit l'instruction du 8 janvier 1790, est l'entière et absolue subordination des administrations et des directoires de district aux administrations et aux directoires de départements... Sans l'observation exacte et rigoureuse de cette subordination, l'administration cesserait d'être régulière et uniforme dans chaque dépar-

---

(1) Les départements ne pouvaient établir ni répartir aucun impôt au-delà des sommes fixées par le Corps législatif, ni faire aucun emprunt sans autorisation du même pouvoir. Barnave avait en vain demandé plus d'initiative sur ce point pour les départements. On mit seulement à leur disposition des sous additionnels aux contributions foncière et mobilière : 4 sous pour livre au maximum. — Comp. ci-dessus, Ch. III, § 1er.

(2) Cette approbation n'est plus nécessaire pour l'expédition des affaires particulières et tout ce qui s'exécute en vertu de délibérations déjà approuvées. — Cf. Instruction du 8 janvier 1790 (MAVIDAL, *loc. cit.*)

tement; les efforts des différentes parties pourraient bientôt ne plus concourir au plus grand bien de tout; les districts, au lieu d'être des sections d'une administration commune, deviendraient des administrations en chef, indépendantes et rivales, et l'autorité administrative dans le département n'appartiendrait plus au corps supérieur à qui la Constitution la confère pour tout le département » — En résumé, « le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs est que l'autorité descende du Roi aux administrateurs du département, de celle-ci aux administrations du district, et de ces dernières aux municipalités. » – L'Assemblée ne pouvait exprimer plus nettement sa conception de la hiérarchie et de la centralisation ; entre le roi « chef suprême de l'administration générale » d'une part, les districts et les municipalités d'autre part, se trouve « l'autorité interposée » du département, intermédiaire nécessaire du pouvoir central ; toutes les parties de l'empire, comme le disait Merlin, sont donc unies par un lien commun, toutes leurs forces concentrées en un même foyer (1).

Ainsi nous croyons pouvoir affirmer qu'au moment où la Constituante élabore les grandes lois sur l'organisation départementale et communale, elle est guidée par des idées centralisatrices (2). Mais, comme le mon-

---

(1) La Constitution de 1791 dira de même (titre III, ch. IV, sect. II, art 1) : « Il y a dans chaque département une administration supérieure et dans chaque district une administration subordonnée. » Auparavant, la loi du 22 décembre 1789 (sect. III, art. 3) avait dit : « Les administrations de district ne participeront à toutes ces fonctions (d'administration générale) que sous l'autorité interposée des administrations de département. »

(2) On peut citer encore, à l'appui de notre thèse, l'art. 2 (titre III, ch. IV, sect. II) de la Constitution de 1791 : « Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont des agents élus à temps

trera la suite de ce travail, en déléguant aux municipalités élues directement par le peuple des fonctions d'administration générale, en ne reconnaissant aux procureurs-syndics aucun pouvoir effectif, bref, en limitant imprudemment l'action de l'autorité exécutive, elle travaille à ruiner l'édifice qu'elle vient d'élever : partie de la centralisation, elle arrive à décentraliser (1).

IV. — *Les projets relatifs à la juridiction administrative : le projet de Thouret.*

Le pouvoir judiciaire étant exclusivement compétent pour trancher les litiges intéressant la liberté civile, le pouvoir administratif seul compétent pour trancher ceux qui intéressent la liberté politique, comment la Constituante va-t-elle organiser la juridiction administrative? Nous nous occuperons d'abord de ce que l'on appelle aujourd'hui le contentieux des actes de gestion.

A la séance du 22 décembre 1789, Thouret vient, au nom du Comité de Constitution, déposer un projet sur l'organisation judiciaire, dont le titre XV est consacré aux juges en matière d'administration et d'impôt (2). Il déclare tout d'abord que le Comité s'est efforcé de

---

par le peuple, pour exercer sous la surveillance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives. » — RŒDERER (séance du 10 août 1791) s'était opposé à cette rédaction : « Tout citoyen élu, disait-il, est représentant de celui qui l'a élu. » (*Œuvres*, VI, p. 557 sqque.)

(1) THOURET, dans son rapport, annonce le mal sans s'en douter quand il parle « du petit état municipal composé du territoire entier de la commune ». (BUCHEZ. II, p. 430.) — Comp. Note II.

(2) Le rapport de Thouret se trouve dans MAVIDAL, t. X, p. 718, son projet est imprimé à la page 733 sqque du même tome. — On sait que l'une des questions posées par l'Assemblée au Comité était la suivante : « Les tribunaux ordinaires seront-ils compétents pour toutes sortes de matières ou établira-t-on quelques tribunaux d'exception ? »

rendre à la justice ordinaire tout ce qu'on en a détaché en faveur des tribunaux d'exception, puis il ajoute : « Telle est la complication des affaires d'un grand royaume, telle est leur immense variété que les juges de paix, les tribunaux de district, les tribunaux de département et les cours supérieures ne pourraient sans de graves inconvénients juger certaines discussions d'une nature particulière. Le Comité proposera donc de donner aux municipalités le jugement de diverses matières de police, de conserver les juridictions sur les objets de commerce, partout où elles seront nécessaires et utiles; enfin, d'établir dans chaque département un tribunal d'administration qui jugera d'après des lois précises et des formes déterminées les affaires contentieuses qui peuvent s'élever à l'occasion de l'impôt ou relativement à l'administration. » On applique à ce tribunal les mêmes principes d'organisation qu'à un tribunal ordinaire: les électeurs qui nomment déjà les administrateurs de département éliront, au scrutin individuel, les cinq juges du tribunal d'administration (art. 2 du projet).

En matière de contributions directes, les contribuables se pourvoient (« par voie d'administration » dit le projet) d'abord au directoire de district, qui tâchera de concilier l'affaire ; si la conciliation échoue, l'affaire sera portée au tribunal d'administration, qui décidera en dernier ressort. Les entrepreneurs de travaux publics, pour les difficultés s'élevant soit dans l'interprétation, soit dans l'exécution des clauses de leurs marchés, iront en conciliation devant le directoire du département; si l'affaire n'est pas conciliée, elle sera portée devant le tribunal d'administration La procédure est la même pour les contestations entre l'administration et les particuliers pour indemnités à raison de terrains pris ou fouillés. Les particuliers qui se plai-

gnent du fait personnel de l'entrepreneur, et non de l'administration, iront devant la municipalité du lieu où le dommage a été commis; si la conciliation échoue, le tribunal d'administration devient compétent (1). L'article 4 du projet contient une disposition qui paraît étrange : « Tant que les impôts indirects subsisteront, dit-il, les actions pour fraudes commises à la perception de ces droits seront portées en première instance au tribunal d'administration, en appel à la Cour supérieure de justice. » (2) On ne comprend guère pourquoi l'administration, compétente en premier ressort, se trouve dessaisie en appel. — En matière de voirie, le départ de compétence est plus rationnel : l'administration en appartient aux corps administratifs, la police de la conservation au tribunal d'administration pour les grandes routes, au tribunal de district pour les chemins vicinaux. Les dispositions concernant les eaux et forêts sont à peu près identiques (3).

Ce premier projet, dont bien des dispositions étaient sujettes à caution, fut remanié en partie; on diminua de 5 à 3 le nombre des juges du tribunal et on fit dis-

(1) Pour toute contestation touchant l'interprétation des marchés de travaux et les indemnités de terrains pris, pour toute réclamation contre les entrepreneurs, le tribunal est compétent en dernier ressort (après avis du directoire ou de la municipalité) (art. 9).

(2) Un bureau de cinq membres serait formé, dans chaque cour, pour juger ces appels. D'après le titre II art. 4 du projet, ces cours supérieures de justice établies « dans les villes dont la situation sera jugée la plus convenable » auraient pour ressort le territoire de trois ou quatre départements.

(3) Le projet (art. 5) prévoit la conservation des tribunaux existants pour les traites. — L'attribution de compétence au tribunal d'administration en matière de « police de conservation » des grande routes est particulièrement intéressante : on y trouve l'origine de la compétence administrative en matière de contravention de grande voirie. — V. ci-dessous, tit. III, ch. III, § II.

paraître de l'article 4 le paragraphe qui donnait compétence en appel à la Cour supérieure de justice en matière de contributions directes ; le tribunal d'administration jugea en premier et dernier ressort.

Cette analyse du projet de Thouret montre de quelle façon les Constituants entendaient appliquer leurs principes : le pouvoir judiciaire étant incompétent, la nation élira ses juges administratifs comme elle élit ses magistrats, les formes seront fixées par la loi, la procédure sera simple, les frais nuls ou très réduits. Mais — il est important de le noter — si le tribunal d'administration juge en dernier ressort, il n'est pas le seul juge : les directoires de département, de district, les municipalités font office de conciliateurs, et le tribunal ne prononce, sauf exception, que quand les autorités inférieures ont échoué. Remarquons encore que l'on ne distingue pas, dans le projet remanié, les impôts directs des indirects ; le contentieux en est uniformément confié aux tribunaux administratifs, avec cette seule différence qu'en matière d'impôt indirect, le tribunal juge en premier et dernier ressort sans conciliation.

Si le projet de Thouret avait été adopté, l'organisation de la juridiction administrative en 1789 aurait, par certains côtés, rappelé notre organisation actuelle ; mais il y avait, dans ce projet, certaines dispositions qui ne pouvaient être admises des membres de l'Assemblée.

V. — *La proposition de Chabroud.*

La discussion sur l'établissement des tribunanx d'administration commence le 30 mars 1790. Chabroud, député du Dauphiné, prend la parole contre le pro-

jet (1). L'organisation que propose le Comité, dit-il, présente beaucoup d'inconvénients semblables à ceux qui existaient sous l'ancien régime : le « Comité supprime des tribunaux d'exception pour créer d'autres tribunaux d'exception ». Si l'Assemblée adopte un pareil système, voilà « les citoyens en proie aux fins de non procéder, aux conflits, aux règlements de juges, et à tout ce que la chicane peut tirer de parti de l'incertitude des compétences ». D'après lui, l'Assemblée pourrait adopter un sytème beaucoup plus simple et offrant autant de garanties (2). Les matières touchant la police, l'administration et les impôts ont « leurs rapports d'ordonnance générale et leurs rapports d'intérêt particulier. Les officiers municipaux doivent faire des dispositions générales pour qu'une bonne police soit observée ; les corps administratifs doivent régler la marche de l'administration et de la perception de l'impôt. Les officiers municipaux et les corps administratifs doivent même avoir ce droit de répondre aux demandes des citoyens que l'on appelle la juridiction gracieuse ; jusque là il n'est pas nécessaire de créer des tribunaux ».

Mais, ajoute Chabroud, « aussitôt qu'un différend survient entre des particuliers, aussitôt qu'une opposition est formée, voilà un litige dont les administrateurs ne doivent pas connaître, parce qu'ils ne sont pas juges; et s'il n'y a aucun motif d'en ravir la connaissance aux

---

(1) Le projet de Thouret avait été distribué dans les provinces pour y provoquer les observations des autorités. Le discours de Chabroud se trouve dans Mavidal, t. XII, p. 450.

(2) Nous laissons de côté, dans le discours de Chabroud, toute l'argumentation relative aux tribunaux de commerce. Chabroud ne voulait pas de ces tribunaux : il suffisait, d'après lui, d'ajouter des négociants aux juges ordinaires ; les négociants seraient les vrais juges.

tribunaux ordinaires, il ne faut pas créer inutilement d'autres tribunaux ». Il semble donc que l'autorité judiciaire doive connaître de tous les litiges où la puissance publique n'est pas en jeu. — Mais une grave objection se présente : les tribunaux ordinaires, juges du contentieux administratif, vont contrarier sans cesse la marche de l'administration. A cela, Chabroud répond que ces tribunaux seront « assujettis à se conformer aux décisions d'ordonnance générale » et qu'on aura, pour les rappeler à leur devoir, les mêmes moyens qui les forceront à se conformer aux lois (1). Pour donner d'ailleurs plus de garanties à l'administration, les procureurs-syndics pourront, si l'intérêt public l'exige, intervenir dans le litige touchant l'administration et l'impôt, et, en en tout cas, ils devront être entendus. Et Chabroud conclut : « La Constitution ne doit rien excepter de la compétence des tribunaux ordinaires » ; il propose donc de décréter que « les juges seront rendus propres à connaître de toutes les matières. »

La proposition de Chabroud est parfaitement raisonnable, quand elle affirme qu'administrer et juger sont deux fonctions absolument distinctes ; c'est d'ailleurs la conséquence logique du principe de la séparation des pouvoirs. Elle présente surtout cet avantage considérable d'assurer, par la suppression de tout tribunal d'exception, l'unité des compétences, d'éviter ces conflits incessants que toute dualité de juridiction entraîne forcément avec elle. L'Assemblée ne pouvait pas ne pas se rendre compte de cela : nous avons eu, en effet, l'occasion de remarquer qu'elle considérait « l'enchevêtre-

(1) Ricard (de Nîmes) demanda, à la même séance, que tous les tribunaux fussent subordonnés directement au Roi, ainsi que « les baillis l'étaient sous Philippe le Bel ».

ment » des compétences comme une des plaies de l'ancien régime (1). Mais ce système avait, aux yeux des Constituants, un vice fondamental : il élargissait les attributions du pouvoir judiciaire. Or, il ne faut pas oublier que ce pouvoir est alors des plus suspects. Thouret avait pu, quelques jours auparavant, dire, aux applaudissements de la majorité : « Si la nation doit s'honorer de la vertu de quelques magistrats bons patriotes, une foule de faits, malheureusement incontestables, annoncent que le plus grand nombre hésitent encore à se montrer citoyens, et qu'en général l'esprit des grandes corporations judiciaires est un esprit ennemi de la régénération. » (2) Si, en effet, l'on se rappelle qu'à ce moment les Parlements sont en révolte ouverte contre l'Assemblée, on comprendra les raisons qui firent échouer la proposition de Chabroud.

VI. — *La proposition de Pezons.*

Le 27 mai, la discussion reprend avec le discours de Pezons, du Tarn (3). Le point de départ de son argumentation est le même que celui de Chabroud : « Le Comité, dit-il, vous propose l'établissement de quatre-vingt-trois cours des aides : c'est couvrir la France de juges, accabler les peuples de frais et les tourmenter

(1) L'opinion de l'Assemblée, à cette séance, nous est connue par cette note que Chabroud ajoute à son discours imprimé : « J'ai traité cette dernière question (celle de la multiplicité des compétences) très sommairement, parce qu'il m'avait semblé qu'il n'y avait presque qu'une opinion dans l'Assemblée sur les dangers de la diversité des compétences. »

(2) Séance du 24 mars 1790. – Desmeuniers dira de même (séance du 27 mai 1790) : « Je regarderais comme un malheur que les tribunaux ordinaires s'ingérassent dans toutes les affaires. »

(3) Maridal, t. XVII, p. 673 sqque.

encore par des questions de compétence. » Il faut, à tout prix, éviter ce retour aux anciennes institutions, mais par quel moyen? Pezons n'a pas recours au pouvoir judiciaire.— On a, dit-il, établi dans le département un directoire de huit membres, dans le district un directoire de quatre membres; ces directoires, élus par le peuple pour un temps court et toujours en activité, sont chargés de toutes les affaires de l'administration : « Pourquoi ne videraient-ils pas les affaires contentieuses qui en dépendent? Auront-ils moins de lumières, moins d'équité que les anciennes assemblées d'Etats ou leurs commissions, que les intendants, que les cours des aides? Le Comité veut que les affaires soient jugées sans frais et sur simples mémoires. Les administrateurs sont sans doute plus propres que les juges à vider les différends, avec ce dégagement de tout l'appareil de la chicane. » — Au point de vue de la compétence, Pezons distingue : dans les affaires où les particuliers sont seuls directement intéressés (contestations sur le taux des cotisations ou la perception des impôts indirects), le directoire juge seul; mais les affaires qui mettent en jeu les intérêts des corps administratifs (contentieux des travaux publics) sont jugées par « l'entière administration du département ». Le procureur-syndic plaide devant elle contre les particuliers (1).

Pezons conclut ainsi : l'Assemblée a posé les bases de l'organisation judiciaire : juges de paix, tribunaux de district et de département, Tribunal de cassation. Son œuvre doit s'arrêter là, car, « pour le genre adminis-

(1) Il n'y a pas à craindre, dit Pezons, la partialité des administrateurs, car, sous l'ancien régime « les tribunaux, le Conseil du Roi condamnaient souvent le ministère public ou l'administration; vous n'espérez pas moins d'équité sous une constitution libre ».

tratif, il n'y a plus rien à faire ». Les directoires connaissant des litiges administratifs, point n'est besoin de nouveaux tribunaux; le plaideur n'est plus exposé à l'incertitude des compétences; l'ordre administratif est rigoureusement séparé de l'ordre judiciaire.

Ce plan, « supérieur et simple » au dire de son auteur, obtient la faveur de l'Assemblée. Mais Le Chapelier intervient, disant qu'il est impossible de donner une solution immédiate; que l'on ne peut « juger s'il y aura un tribunal pour l'impôt avant que d'avoir arrêté l'organisation de l'impôt ». Target appuie son collègue et, malgré l'opposition de Tronchet, on disjoint le titre relatif aux tribunaux administratifs du projet de loi sur l'organisation judiciaire on le renvoie au Comité, afin qu'il revienne « avec tout son plan » (1). En ce qui touche le contentieux des contributions, l'ajournement fut d'ailleurs court : moins de huit jours après, sur rapport fait d'urgence par le Comité des finances, l'Assemblée défère, à titre provisoire, le jugement des contestations en matière de taxes directes aux assemblées de département (décret des 6-13 juin 1790) (2). Mais c'est seulement trois mois

(1) Mais, à cette séance, l'Assemblée décrète qu'il y aura des tribunaux de commerce.

(2) Barnave disait déjà, le 23 novembre 1789 : « Il est impossible de ne pas attribuer aux assemblées administratives la force coactive nécessaire pour l'exécution des décrets ; il est naturel dès lors de leur accorder la connaissance des contestations relatives aux impôts. » M. de Lucay. *Ass. Prov.*, p. 298, fait remarquer que la réserve « à titre provisoire » contenue dans le décret du 6 juin, s'applique plus à la composition qu'à l'étendue du tribunal. Il semble en effet qu'à... ce moment l'idée de faire de l'administrateur le juge du contentieux administratif soit définitivement adoptée: Les dispositions du décret des 6-13 juin sont reproduites dans l'art. 10 du « décret pour mettre les nouveaux corps administratifs en activité ». (28-30 juin-2 juille

plus tard (7 septembre) qu'est votée — sans discussion d'ailleurs — la loi organique de la juridiction administrative. Par cette loi, l'Assemblée faisait sien, à part quelques détails, le projet de Pezons : l'affaire, même contentieuse, reste administrative, et le principe de la séparation des pouvoirs prend ainsi un sens inattendu (1). Son indépendance absolue vis-à-vis de l'autorité judiciaire aboutit à rendre l'administration juge en sa propre cause; l'agent administratif sera libre de tout contrôle juridictionnel, et l'administré ne pourra réclamer que devant l'administrateur (2). Mais « couvrir la France de juges », comme disait Pezons, réveiller les anciennes questions de compétence (3), rendre coûteuse la justice, surtout étendre les attributions du pouvoir judiciaire, voilà ce que la Constituante veut avant tout éviter; à ceux qui doutent de l'impartialité des administrateurs, elle répond qu'étant élus, ils offrent les plus sérieuses garanties; enfin — et ce rapprochement a son importance — par la même loi qui consacre les attributions contentieuses de l'administration, l'Assemblée

---

90), et dans le titre IV, art. 1, de la loi des 23 novembre-1er décembre de la même année. — La loi sur l'organisation judiciaire ne parle pas des tribunaux d'administration.

(1) V. sur ce point DARESTE, p. 166, et DUGUIT. *La Sép. des Pouv.*, p. 605.

(2) Ainsi, comme le dit M. ESMEIN (*Droit Constit.*, p. 370), l'administration « s'organise judiciairement pour juger ». — Les directoires de département ou de district n'offrent souvent que des garanties limitées au point de vue de la compétence juridique. Mais les Constituants n'y voient pas d'inconvénients : il faut « qu'un homme de bon sens vienne rectifier l'esprit de dubitation qu'ont souvent les hommes barbouillés de la science de la justice », disait Danton. — Comp JÈZE, *op. cit.*, p. 125.

(3) L'Assemblée se figure qu'en faisant de l'administrateur un juge, elle évite l'enchevêtrement des compétences. C'est le contraire qui est vrai.

supprime les anciennes juridictions d'exception (1). Ces diverses considérations l'ont sans doute déterminée à admettre la confusion du contentieux et de l'administration dans les mêmes mains ; elle ne semble pas s'apercevoir qu'elle ressuscite ainsi l'ancien régime qui cumulait, dans la personne de l'intendant, l'administration et la juridiction, qu'elle ne fait que substituer une collectivité à une individualité, qu'en un mot elle viole ce principe de la séparation des pouvoirs qu'elle vient de proclamer (2).

CHAPITRE III

La juridiction des directoires

Les corps administratifs créés par la loi du 22 décembre 1789 entrent en fonction dans les premiers jours de juillet 1790. Ils sont composés, dans le département, de 36 membres élus à deux degrés, qui choisissent 8 d'entre

---

(1) Sur ce point, v. JACQUELIN. *Principes dominants du Contentieux*, p. 32 et 48. — VIVIEN. *Etudes administratives*, 2e éd., t. I, p. 135.

(2) Postérieurement à la loi du 7-11 septembre, une tentative fut faite pour soumettre les corps administratifs au contrôle du pouvoir judiciaire. Lors de la discussion de l'art. 3, ch. V. de la Constitution (séance du 16 août 1791), DURAND DE MAILLANE demande qu'on prenne en considération l'amendement suivant : « Qu'il soit toujours loisible de réclamer contre les corps administratifs, contre la nation elle-même, l'exécution de la loi devant les tribunaux. » A quoi Desmeuniers (rapporteur) répond que si l'on adopte cette disposition, tous les citoyens iront porter plainte aux tribunaux contre la non exécution d'un règlement d'administration publique. On se trouvera alors saisir les tribunaux de la connaissance d'affaires que l'Assemblée leur a enlevée expressément. C'est à l'administration même qu'il faut s'adresser. Après ces observations, l'art. 3 est adopté sans changements. (Cf MAVIDAL, t. XXX, p. 462.)

eux pour former le directoire ; dans le district, le directoire se compose de 4 membres. C'est entre ces assemblées « toujours en activité » que la loi des 7-11 septembre 1790 distribue, dans des proportions variables, les attributions contentieuses (1).

I. — *Contributions directes.*

Les contribuables qui ont à se plaindre du taux de leur cotisation en matière de contributions directes s'adressent au directoire de district qui prononce sur l'avis de la municipalité (qui aura fait la répartition) ; la partie qui se croira lésée pourra se pourvoir devant le directoire de département qui décidera en dernier ressort, sur simples mémoires et sans formes de procédure (art 1). Le directoire de district est donc ici juge en premier ressort, l'appel va au département. — Mais cet article ne nous donne aucun détail sur la forme des réclamations : il faut donc recourir aux lois postérieures sur la matière (2). Pour la contribution foncière, par exemple, les détails nous sont fournis par la loi des

---

(1) Le décret des 7-11 septembre est intitulé : « Décret additionnel à celui du 16 août sur l'organisation judiciaire, titre XIV. » Il y a là une erreur ; car le décret sur l'organisation judiciaire n'a que douze titres (v. la note sous cette loi dans DUVERGIER). — Sur la mise en activité des directoires. V. Note I.

(2) Avant la mise en vigueur du nouveau système d'impôts, le Comité des finances de la Constituante se trouvait en face de difficultés considérables touchant le contentieux des impôts de l'ancien régime. Cela apparaît nettement lorsqu'on parcourt la correspondance du Comité des finances avec les départements. Le directoire du département de l'Allier, par exemple, se plaint des erreurs et doubles emplois contenus dans les rôles des vingtièmes : son devoir dit-il est d'accélérer la perception des impôts, mais il se voit forcé, par une justice rigoureuse, d'accorder des décharges et réductions nombreuses. (Arch. Nat., D, VI, 79-94, 9.)

21-28 août 1791. Les demandes en mutation de cote émanées de particuliers peuvent être accordées, dit cette loi, par les municipalités, sauf appel au directoire du district. Pour les réclamations en matière de double emploi et pour les demandes en réduction de cotes, ce sont les directoires de district qui sont compétents en premier ressort (1). Enfin, au cas où la demande en réduction émane d'une communauté, le directoire du département reste le seul juge (2).

Il y a deux remarques importantes à faire sur ce point : en premier lieu, les décisions des directoires de district sont exécutoires provisoirement, nonobstant tout appel au département. En second lieu « tous avis et décisions en cette matière sont motivés ». En général, les autorités administratives ne sont pas tenues de motiver leurs décisions ; ici, au contraire, elles y sont forcées et

(1) Voici la procédure suivie en matière de demandes en réduction émanant de particuliers. Le mémoire étant remis dans les trois mois de la publication du rôle, le district consulte la municipalité du lieu des biens. Si la délibération du Conseil général de la commune conclut à la justesse de la réclamation, le directoire de district prononce la réduction ; si la réclamation n'est jugée fondée qu'en partie, on communique la délibération au particulier qui y adhère ou non ; dans l'affirmative, le district prononce la réduction ; dans la négative, il y a lieu à expertise, après quoi le district prononce (art. 5-16.)

(2) Alors la procédure change : la délibération du Conseil général à la suite de laquelle la demande a été faite est soumise au département qui la renvoie au district. On la communique ensuite aux communautés du district non réclamantes. Leur avis reçu, le district l'envoie, en y joignant le sien, au directoire de département qui prononce (art. 23-29). On sait que les communautés ne pouvaient réclamer qu'après avoir mis leur rôle en recouvrement. Le district de Versailles, par exemple, est d'avis de rejeter une demande de la commune faite sans justification de mise en recouvrement du rôle ; le département la rejette en effet (délib. 14 juin 1792, registre 13). Dans le cas où c'est le district qui réclame, c'est non le directoire, mais le Conseil du département qui prononce (art. 41.)

la raison s'en aperçoit aisément : on veut éviter que les directoires n'accordent trop facilement des réductions de cotes. C'est dans ce but, croyons-nous, beaucoup plus que dans celui de garantir les citoyens contre l'arbitraire, que cette disposition a été insérée dans la loi (1).

Le décret des 17 mars - 10 avril 1791 avait reconnu à tout contribuable justifiant avoir été cotisé à une somme supérieure au sixième de son revenu net foncier le droit d'obtenir une réduction ; en conséquence, une somme de quatre millions avait été mise à la disposition des administrations de département pour être par elles employée en décharges et réductions. Cette disposition était empruntée à un règlement en vigueur dans le Berry : nouvelle preuve de l'influence exercée par les assemblées provinciales sur l'administration révolutionnaire (2).

Quant aux actions civiles relatives à la perception des impôts indirects, elles sont jugées en premier et dernier ressort par les juges de district, et la loi prévoit la formation d'un bureau de trois juges pris dans ce tribunal, qui prononcera sur ces litiges après avoir entendu le commissaire du Roi (art. 2) (3). Mais, au mois de septembre 1790, les tribunaux judiciaires ne sont pas encore en activité ; aussi le décret des 9-19 octobre 1790 décide-

---

(1) Nous donnons, à titre de curiosité, cet arrêté du directoire du département de S.-et-O. : « Monsieur, Frère du Roy sera tenu de payer à la décharge de M. de Conty une somme de..., attendu que la rente qui donne lieu à imposition est payable par Monsieur sans aucune retenue. » (12 nov. 91, registre 11).

(2) Cf. Stourm *op. cit.* I, p. 85-6 et 155. — L'arrêté qui prononçait la décharge était « reçu pour comptant par le collecteur chargé du recouvrement ». (Exemple : Versailles, 7 octobre 1790).

(3) Cette disposition est contraire au principe adopté par la Constituante, qu'il y aurait toujours deux degrés de juridiction.

t-il que les membres des directoires de département nommeront dans leur sein trois commissaires formant « un comité contentieux provisoire », lequel, en attendant le moment où les juges de district seront en activité, connaîtra du contentieux de celles des impositions indirectes et autres parties de l'administration auparavant attribué aux commissaires départis. Ainsi l'Assemblée ne soumet que provisoirement le contentieux des contributions indirectes aux autorités administratives; dans la suite, le pouvoir judiciaire seul en connaîtra et il en est encore de même aujourd'hui.

On se rappelle que le projet de Thouret ne distinguait pas entre les impôts directs et indirects ; le tribunal d'administration connaissait également des uns et des autres, en appel ou en premier et dernier ressort. Mais quand ce projet eût été repoussé, le contentieux des contributions directes fut attribué provisoirement aux administrations de département; pourquoi, dès lors, l'Assemblée attribue-t-elle compétence au pouvoir judiciaire en matière de contributions indirectes ? C'est là un point sur lequel les travaux préparatoires ne nous renseignent aucunement, et l'on en est réduit aux hypothèses. D'après M. Laferrière, les révolutionnaires se rendent compte de la différence qui existe entre les procédés d'assiette et de recouvrement des deux catégories d'impôts ; si la puissance publique y est intéressée, l'administration doit être seule compétente et c'est ce qui a lieu pour les contributions directes ; si, au contraire, l'assiette et la perception ne mettent pas directement en cause la puissance publique, rien ne s'oppose à ce que l'autorité judiciaire soit reconnue compétente : c'est le cas des contributions indirectes. Ces raisons sont, en effet, communément admises de nos jours, mais rien ne prouve qu'elles le fussent sous la Révolution. — Pour notre part, nous inclinerions à penser qu'il y a ici encore

une survivance de l'ancien régime : parfois les tribunaux royaux de droit commun étaient appelés à juger les actions civiles en matière de contributions indirectes, par exemple en matière de gabelle. Peut-être les Constituants voulurent-ils généraliser ce qui n'était autrefois qu'une exception. Mais ceci n'est encore qu'une hypothèse (1).

II. — *Travaux publics et Voirie.*

Le directoire de district peut ne jouer que le rôle de conciliateur, et le directoire de département, si la conciliation échoue, juger en premier et dernier ressort : c'est le cas pour les difficultés qui s'élèvent entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics sur l'interprétation ou l'exécution des clauses de leurs marchés (2). Ces règles s'appliquent également aux « demandes et contestations sur le règlement des indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux ou autres ouvrages publics ». (7-11 septembre, art 3 et 4). Cette dernière disposition est particulièrement importante car la Révolution, comme l'Ancien Régime, entend par « terrains pris ou fouillés » non seulement

---

(1) M. Jèze avoue qu'il ne trouve pas d'explication dans les travaux préparatoires. Comp. Laferrière. I, p. 691-2. – Cette compétence du pouvoir judiciaire est confirmée par une série de lois postérieures : 5 ventôse an VII (art. 88) pour les contributions indirectes proprement dites (appelées autrefois droits réunis), 22 frimaire an VIII (art. 65) enregistrement ; 2 vendémiaire an VIII (art. 3) octrois. — Auparavant, la loi des 26-29 août 1790 (titre IV, art. 3) avait attribué à l'autorité judiciaire le contentieux des taxes postales.

(2) Mais, quand la conciliation a échoué, le directoire du département ne peut juger qu'après avoir pris l'avis motivé du directoire de district.

ceux qui sont soumis à la servitude d'occupation temporaire, mais encore les terrains expropriés (1). Aussi l'administration ne juge-t-elle point seule en ces sortes d'affaires : les Constituants se souviennent en effet des plaintes que soulevaient autrefois les dépossessions arbitraires de l'intendant, juge unique en matière d'expropriation, et veulent donner à cette propriété, que la Constitution de 1791 déclare « inviolable et sacrée » (2), des garanties nouvelles. Le directoire de département prononcera en dernier ressort, mais « conformément à l'estimation qui en sera faite par le juge de paix et ses assesseurs ». C'est là une innovation d'une grande importance. Des magistrats, indépendants de l'administration, évaluent le dommage causé, la réparation due, lorsque l'intérêt public « exigera le sacrifice » d'une propriété, et le département ne pourra discuter cette estimation. A cela, la Déclaration des droits ajoute que l'indemnité sera préalable.

Mais, ces garanties nouvelles données au droit de propriété, il semble que l'Assemblée n'ait point eu à cœur de les faire respecter Dans les décrets portant concession de travaux publics, nous trouvons — comme autrefois dans les lettres patentes adressées aux intendants (3) — un article réservant la compétence des directoires de département. Ainsi le décret des 4-12 juin 1791, relatif au canal de Givors, dispose (art. 2) :

---

(1) Nous n'avons, en parcourant les registres des délibérations du directoire de département de Seine-et-Oise, rencontré que très rarement le terme « expropriation ».

(2) Déclaration des droits du 20 août 1789 et 3 septembre 91 (art. 17). — Ibid. Constitution de l'an III (art. 358). Mais cette Constitution ne répète point le mot « préalable » contenu dans la déclaration de 1791.

(3) V. Introduction. — Cf. Laferrière. I, p. 173.

« Les difficultés, s'il en survient, seront portées d'abord au directoire du district et terminées définitivement par celui du département » : aucune intervention du pouvoir judiciaire n'est prévue (1). Cette méconnaissance de la loi des 7-11 septembre est encore plus manifeste dans la loi des 8-10 juillet 1791 concernant les travaux militaires, qui dispose : « Dans le cas où le propriétaire se refuserait de céder sa propriété, les directoires des corps administratifs seront consultés et chargés de l'estimation... » (titre IV, art. 7). Bien plus, un rapport de Poncin, fait à l'Assemblée le 21 mai 1791 (relatif au canal de Givors dont nous avons parlé), montre que c'est en connaissance de cause qu'on restreint ainsi les attributions du pouvoir judiciaire (2). On n'a pas voulu, dit le rapport, que les directoires fussent, en quelque sorte, juges et parties, et voilà pourquoi le décret du 7 septembre les a obligés « d'homologuer une estimation à laquelle ils n'avaient aucune part ». Mais cela ne s'applique qu'aux travaux faits aux frais du département ou du Trésor public ; quand il s'agit de travaux faits par des compagnies, cette estimation judiciaire n'a pas de raison d'être. L'estimation du juge de paix, « qu'un intérêt particulier peut conduire » ou « qui pourrait ne pas avoir les compétences requises », n'offre aucune garantie. Ainsi, poussée par

---

(1) Même disposition dans les décrets du 9 novembre 1790, 21 mai 1791 (vallée de l'Arc). Pourtant un décret du 16 novembre 1790, tout en donnant au directoire du département d'Indre-et-Loire le droit de trancher toutes difficultés qui s'élèveraient « au sujet de la perfection du canal de la Dive », réserve la compétence des « tribunaux judiciaires naturels aux parties » pour les actions en indemnité.

(2) Pr.-verb. de l'Assemblée (*coll. Baudouin*, n° 657, p. 9). — *Cf. Répert. du Droit adm.* V° *Expropriation*, p. 195 (article de M. Garsonnet).

cette méfiance persistante à l'égard des juges ordinaires, l'Assemblée se déjuge quand elle décrète que les difficultés seront portées en première instance au directoire de district, et en appel à celui de département sans aucune intervention du juge de paix. Il ne s'agit là que d'un cas particulier, mais le principe posé était susceptible d'être indéfiniment étendu : nous verrons qu'il en fut ainsi en fait.

Une question se pose ici : les directoires donnèrent-ils un effet rétroactif aux lois concernant le contentieux de l'expropriation ? Si l'on se base sur plusieurs exemples puisés dans les délibérations du directoire de Seine-et-Oise, il semble qu'on puisse répondre par la négative. Voici une espèce, entre bien d'autres : un chemin a été ouvert, avant 89, en vertu d'un arrêt du Conseil ; un particulier exproprié s'est adressé à l'intendant « pour avoir paiement de son envahissement », mais celui-ci a refusé. La Révolution éclate. Le particulier réclame alors au directoire de district, qui accepte le principe de l'indemnité ; mais le directoire de département la refuse, étant donné que le chemin en question a été ouvert sous l'ancienne administration et que le décret sur le droit à indemnité préalable ne peut avoir d'effet rétroactif (1).

---

(1) Délib. 2 mars 1792 (registre 15). Il s'agit en l'espèce d'un chemin menant du château de Morangis à la route de Fontainebleau. Ce château appartenait au « sieur Foullon, de son vivant conseiller d'Etat » ; c'est son gendre, l'intendant Berthier, qui refuse toute indemnité. — Dans une affaire analogue (délib. du 15 juillet 1791, registre 12), le directoire du département refuse une indemnité pour « terreins pris » et dommages causés par fouilles aux héritiers du sieur de Cossé : « Ouï le procureur-syndic. Considérant qu'on ne peut donner un effet rétroactif à la loi du 20 août 1789 et qu'ainsi les héritiers de Cossé ne peuvent prétendre à une indemnité, car la direction du chemin a été arrêtée avant cette date. » — La raison

Il y a, dans la loi de septembre, un cas où le directoire de district juge sans appel : c'est celui où les particuliers se plaignent de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration. L'autorité conciliatrice (la conciliation est toujours à la base de l'organisation des tribunaux révolutionnaires) réside alors dans la municipalité du lieu où les dommages ont été commis. Ainsi la Constituante ne craint point de donner, dans les litiges de cette sorte, un rôle à ces assemblées inférieures ; mais ce n'est pas là une nouveauté : auparavant, elle leur avait déjà attribué le contentieux de l'exécution des lois et règlements de police (1). — La loi réserve le cas où les torts et dommages procèdent du fait de l'administration. Quelle est alors l'autorité compétente ? La question ne fait plus doute aujourd'hui, mais en 1790 il n'en est pas de même. M. Laferrière et M. Berthélemy sont d'avis qu'en réservant le cas où les dommages seraient dûs à la faute de l'administration, la loi entend soustraire l'Etat à la juridiction des directoires de district et des municipalités : les Constituants, qui cherchent sans cesse à sauvegarder les droits de l'administration, veulent que les recours contre l'Etat soient portés devant l'administra-

---

principale à laquelle semble céder le directoire est d'ordre pécuniaire : si on donnait un effet rétroactif à ces lois, dit un arrêté, « on serait tenu de faire droit à un grand nombre de pareilles demandes ». La Révolution répudie les charges que lui impose l'arbitraire de l'Ancien Régime.

(1) Loi des 16-24 août 90 (titre XI, art. 1). L'appel était porté devant les tribunaux de district (art. 6). Auparavant il était porté devant les anciens bailliages (loi des 23 mars-20 avril 90). — Les anciens pouvoirs juridictionnels des municipalités lui avaient été conservés par la loi des 28-30 décembre 1789. — Comp. loi des 19-22 juillet 1791 (art. 46).

tion centrale, c'est-à-dire devant les ministres. Cela est d'ailleurs conforme aux principes adoptés par l'Assemblée pour les actions tendant à faire déclarer l'Etat débiteur : ce contentieux est de la compétence exclusive du gouvernement (1).

En matière de voirie, la loi établit un départ de compétence entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire : tout ce qui touche l'administration de la grande voirie appartient aux corps administratifs; la police de la conservation, tant pour la grande que la petite voirie, aux juges de district (art. 6). On confirme ainsi les pouvoirs que la loi du 22 décembre 1789 (sect. III, art. 2) donnait aux administrations de département qui, sous l'autorité et l'inspection du roi, sont chargées de toutes les parties de l'administration, « notamment de celles qui sont relatives... à la conservation des propriétés publiques à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes ». D'autre part, la loi des 26 juillet-15 août 1790 avait chargé les mêmes administrations d'empêcher toute dégradation « des arbres dont la conservation intéresse le public » (art. 10) (2).

Cette séparation de l'administration et de la police, applicable aux bois et forêts, n'empêche point les corps administratifs de collaborer à la répression des contraventions : on leur reconnait, à cet égard un pouvoir de

---

(1) Macarel. *Eléments de jurisp. admin.*, II, p. 260, soutient également la compétence des ministres. — Cormenin. *Droit adm.*, II, p. 430, cite un arrêt de 1825 qui reconnaît également cette compétence. — Cf. Berthélemy (4e éd.), p. 620. V. la discussion sur ce point dans Laferrière, I, p. 193 et les notes. — Nous reviendrons sur cette question en nous occupant de la compétence des conseils de préfecture.

(2) On sait que c'est à propos d'une question de voirie que fut rendu le décret des 7-14 octobre 1790.

surveillance. Par exemple, un particulier fait ravaler sa maison sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation nécessaire; la contravention est constatée par le conducteur principal des ponts et chaussées qui en avise le directoire, et c'est à la requête de ce dernier que le particulier est poursuivi devant les tribunaux judiciaires, seuls compétents pour prononcer une peine (1). — Les attributions des anciens bureaux des finances sont donc partagées, après 89, entre l'autorité administrative et judiciaire: en matière de grande voirie, l'administration n'a point encore de pouvoir répressif.

III. — *Elections.*

L'instruction des 12-20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives donne aux directoires de département le droit de prononcer la nullité des élections municipales dans les divers cas déterminés par la loi (2). « On ne peut trop leur recommander, ajoute l'instruction, ni trop de vigilance dans la vérification des faits, ni trop de circonspection et de prudence dans leurs décisions. » Etant donné l'état de fermentation des campagnes à cette époque, cette recommandation n'est point inutile. — Mais les difficultés auxquelles donne lieu la mise en activité des lois sur

---

(1) Versailles : délib. 8 pluviôse an V (registre 42). Cette espèce, bien que prise dans un arrêté du Directoire, s'applique également à la Constituante. — Le particulier était poursuivi conformément à une ordonnance du bureau des finances de 1781. On sait que la loi des 19-22 juillet 1791 avait confirmé provisoirement les anciens règlements sur la voirie, mais cette disposition, d'après la loi, n'avait pas pour résultat de conserver « des attributions ci-devant faites sur ces objets à des tribunaux particuliers » (art. 29).

(2) Ch. I, § VII. L'instruction énumère huit cas d'annulation : convocation irrégulière, suffrages donnés tumultueusement...

l'administration décident bientôt l'Assemblée à compléter ses dispositions en cette matière.

Le 2 mars 1791, Desmeuniers présente un rapport sur « la manière de juger les contestations, tant sur la forme et la régularité des assemblées et des élections que sur les conditions d'éligibilité » (1). Il commence par établir que les questions relatives aux assemblées et aux élections ne peuvent appartenir aux tribunaux, qui sortiraient ainsi de la ligne judiciaire, ni au pouvoir exécutif, « car la liberté publique serait en danger ». — D'autre part, ces discussions « absorberaient le temps de la législature », et les jugements rendus par une cour particulière seraient suspects: ces contestations « ne pouvant être jugées que sur les lieux, ce pouvoir doit être délégué aux administrations de département » — Les principes posés par Desmeuniers sont discutés à la séance du 13 mars suivant Un député fait d'abord remarquer que le projet du Comité de Constitution met les électeurs entre les mains des administrations, après avoir mis celles-ci dans les mains des ministres (2). Cette observation frappe d'autant plus l'Assemblée qu'elle n'a qu'une confiance limitée dans le « révolutionnarisme » des administrations de département : aussi décrète-t-elle le recours au Corps législatif contre les décisions des directoires. — Tronchet, à son tour, proteste contre la compétence absolue attribuée à l'administration ; il fait justement observer que les aptitudes individuelles sont du ressort des tribunaux. Ses vues sont adoptées par l'Assemblée, qui décide que les con-

---

(1) Buchez, IV, p. 459 sqque (2ᵉ éd.). Ce rapport traite aussi du recours hiérarchique.

(2) Allusion au pouvoir d'annulation donné à l'autorité supérieure. V ci-dessous, ch. IV, § II.

testations sur la qualité personnelle de citoyen actif ou éligible seront portées devant l'autorité judiciaire (1).

C'est ainsi qu'est votée la loi des 15-27 mars 1791, dont le chapitre II est relatif au contentieux des élections. Le directoire de district connaît de toute contestation sur la régularité des assemblées de commune (élections des municipalités) ou de canton (élections des juges de paix) (2) — ou des assemblées de négociants...; l'appel est porté au département. — En second lieu, le directoire du département est juge du contentieux de la régularité des assemblées primaires et électorales par district, de la forme des élections dans la nomination des électeurs, administrateurs, procureurs et juges de district. L'appel est porté au directoire du département dont le chef-lieu est le plus voisin, « sauf le recours au Corps législatif ». — Enfin, les contestations sur la régularité des assemblées électorales par département et sur la forme d'élection des administrations départementales, des évêques... sont décidées par le directoire du département dont le chef-lieu est le plus voisin; l'appel est porté devant le directoire de l'un des trois départements dont les chefs-lieux sont les plus voisins de celui qui aura prononcé en première instance, — le tout sauf recours au Corps législatif.

---

(1) Le Corps législatif connaît seul de toute question relative aux élections des députés, des membres du Tribunal de cassation et du Haut-Jury.

(2) Cette disposition de la loi des 15-27 mars 1791 modifie l'art. 3 du décret des 7-10 novembre 1790 qui donnait provisoirement au directoire du département — après avis du district — la connaissance de toute contestation (formes des élections, conditions d'éligibilité) en matière d'élections des juges de district, de commerce, et de paix. — La loi des 15-27 mars attribue toujours compétence « au conseil ou au directoire » qu'il s'agisse du district ou du département. C'est une exception au principe que seul le directoire juge.

Mais la loi réserve la compétence judiciaire sur la question d'aptitude personnelle. Un exemple : dans l'assemblée primaire du canton de Saint-Germain plusieurs citoyens ont été exclus sous prétexte de domesticité. Ils réclament au directoire du district qui se déclare incompétent : il faut distinguer, dit celui-ci « les réclamations relatives aux droits des citoyens exclus des assemblées, sous quelque prétexte que ce soit, d'avec les réclamations fondées sur des vices qui frapperaient d'illégalité l'intégralité des opérations d'une assemblée primaire. Dans le premier cas, elles sont de la compétence des tribunaux; dans le second cas, elles sont de la décision des corps administratifs ». — Cette distinction fondamentale subsiste encore aujourd'hui (1).

IV. — *Matières diverses : Engagements, Domaines nationaux.*

La même instruction des 12-20 août 1790, qui donne au directoire de département le droit de prononcer la nullité des élections municipales, lui attribue la solution des difficultés qui pourront naître entre les municipalités et les gardes nationales : le directoire termine

(1) Le directoire de département homologue l'arrêté du district (Versailles, 1er septembre 1792, registre 20). Voici une affaire qui montre la procédure suivie en matière d'élections municipales (9 novembre 1790, registre 2). — Mémoire « en forme de plaintes » de plusieurs habitants d'une paroisse contre la municipalité illégalement nommée, adressé au district et mémoire de ladite municipalité au district. — Enquête : le district annule les élections. Requête au directoire de département qui prend l'avis du district : le procureur-syndic est entendu et le directoire homologue l'avis du district ; en même temps, il décrète que le district nommera un commissaire chargé provisoirement des fonctions municipales, mais seulement pour l'administration.

l'affaire sur les observations et l'avis du district (1). On peut rattacher à cette disposition celle de la loi sur le recrutement, des 5-25 mars 1791 (titre III, art. 20 et 21) : les difficultés entre la municipalité et les recruteurs, commissaires des guerres ou officiers appelés pour juger de la validité des engagements ou de leur restitution, sont portées devant le directoire de département. La compétence que l'on reconnaît ici à l'administration prouve que, sous la Révolution, on était déjà d'avis que l'Etat, quand il reçoit des engagements, agit plus comme puissance publique que comme contractant; mais, en cela comme en bien d'autres matières, la Révolution imite l'Ancien Régime : l'intendant connaissait autrefois de ces contestations (2).

Quant aux biens nationaux, une distinction importante doit être faite : les lois des 28 octobre - 5 novembre 1790 (dont l'article 2, titre I, confie — en principe — aux corps administratifs la gestion des biens déclarés nationaux) et des 15-27 mars 1791 réservent aux tribunaux la connaissance des réclamations dirigées contre le domaine de l'Etat (3); au contraire, l'administration est seule compétente, en principe du moins, en matière de ventes. La raison de ce départ de compétence est toute politique : le décret des 14-17 mai 1790 dit, dans son préambule, que le but de l'Assemblée, en ordonnant la vente des domaines nationaux, est « l'accroissement heureux du nombre des propriétaires »; plus tard (décret du 3 novembre 1790) les ventes sont destinées à soutenir la valeur des assignats. Mais, quel que soit le but

---

(1) Ch. I, § 9, *Des Gardes nationales.*

(2) Cf. Laferrière, I, p. 616.

(3) Réclamations qui étaient autrefois de la compétence des chambres des comptes et autres juridictions spéciales.

visé, but politique ou financier, l'Etat, en aliénant un bien national, agit moins comme propriétaire que comme puissance publique, car il confère à l'acquéreur de ce bien des droits qui n'auraient pu naître d'un contrat de vente ordinaire (1). On se trouve donc ici en dehors du droit commun, et c'est ainsi que peut s'expliquer la compétence administrative. Nous aurons l'occasion de suivre l'évolution de ce contentieux, mais ce qu'il importe de remarquer dès à présent, c'est que, sous la Constituante et la Législative (et en partie sous la Convention), l'administration n'est pas exclusivement compétente : le débat peut en effet porter soit sur la validité de l'adjudication (un tiers prétendant, par exemple, que le domaine vendu comme national lui appartient et qu'il en jouissait avant l'aliénation à titre patrimonial), soit sur l'interprétation, l'application ou l'exécution de l'acte d'adjudication ; dans le premier cas, une question de propriété se pose et l'autorité judiciaire est reconnue compétente ; dans le second, c'est l'autorité administrative qui juge (2). — Mais, dès 1790, la haute main reste

---

(1) Cf. SAGNAC. *Législ. civile*, p. 170 sqque. — LAFERRIÈRE, I, p. 556. — Comp. BERTHÉLEMY, p. 26. — La vente était efficace même si l'Etat avait vendu la chose d'autrui, elle purgeait les droits réels, mettait l'acquéreur à l'abri de toute revendication ; l'Etat indemnisait le possesseur évincé, mais celui-ci ne pouvait en aucun cas inquiéter le nouveau possesseur. Toutes ces conséquences ne furent tirées du principe que plus tard.

(2) Cf. HENRION DE PANSEY. *De l'Autorité judiciaire*, II, p. 338. D'après la loi des 28 octobre-5 novembre 1790 (titre III, art. 13), les actions en justice relatives aux domaines nationaux intentées par les corps administratifs le sont au nom du procureur général syndic de département, qui doit y être habilité par arrêté du directoire de département (art. 14). — Les actions de même espèce intentées contre les corps administratifs ne peuvent l'être qu'après avis du directoire de district et décision du département ; si le directoire n'a pas statué dans le mois, le citoyen peut porter son action devant les tribunaux (art. 15). — V. BAVOUX. *Des Conflits*, I, p. 117. —

à l'Assemblée qui, en vertu de la loi des 22 novembre-1er décembre, se reconnaît non seulement le droit d'ordonner, par un décret sanctionné par le roi, mais celui de réviser l'aliénation des biens du domaine national (1).

Il faut rattacher au contentieux général des biens nationaux, celui des biens d'émigrés. Le décret des 30 mars-8 avril 1792 donne aux directoires de département toute compétence pour terminer « les difficultés qui pourront s'élever sur le fait de l'absence ou sur l'administration des biens séquestrés » (art. 12). Ce sont eux qui réintègrent dans leurs biens les émigrés rentrés en France depuis le 9 février 1792 (ou qui rentreront dans le mois suivant la promulgation du décret du 30 mars, art. 24); — la solution de ces litiges, à raison des questions de fait qu'elle soulève (absence ou non absence par exemple), des enquêtes qu'elle nécessite, est pour les directoires une source toujours nouvelle de difficultés (2) : à partir du mois d'avril, les réclamations des émigrés ou pseudo-émigrés se multiplient devant le directoire du département de Seine-et-Oise.

(Voyez aussi titre IV : des créanciers particuliers des maisons, corps... supprimés.) — Exemple de contentieux d'interprétation : Un particulier s'oppose à ce qu'un lopin de terre compris, d'après lui, dans l'adjudication qui lui a été faite d'un bien national, fasse partie d'une nouvelle adjudication que se propose de faire le district. Le directoire de district lui donne tort, disant que le lopin de terre ne fait pas partie de l'ancienne adjudication ; le directoire de département annule l'arrêté du district... (18 novembre 91, registre 11.)

(1) On trouve dans les lois relatives aux biens du clergé mis à la disposition de la nation, de nombreux textes donnant aux directoires non seulement un droit de décision, mais un véritable pouvoir contentieux : lois des 22 avril, 27 mai 1790, 14-27 avril 1791, 28 septembre-18 octobre 1791 (créances contre les communautés).

(2) Exemple : (Versailles, délib. 16 juillet 1792, registre 19) Mme de Noailles, veuve de La Mark, demande que ses propriétés, sises à Saint-Germain, soient exemptées de la rigueur des lois relatives aux émigrés (séquestre), attendu que son absence a été causée par des

Ainsi les directoires héritent tout à la fois des attributions des intendants, des officiers des élections et des eaux et forêts des trésoriers de France ; mais c'est la succession de l'intendant qui fait leur véritable puissance. Sur ce point, la tendance de l'Assemblée est très nette : elle ne voit que des avantages à substituer au pouvoir du seul commissaire départi un pouvoir collectif, il lui semble qu'une réunion de citoyens élus qui délibèrent et discutent offre toute garantie aux particuliers. Une telle conception est assurément dangereuse — le législateur de l'an VIII ne manquera pas de l'observer — mais elle le devient plus encore quand les décrets du 22 juillet et du 28 août 1792 rendent publiques les séances des directoires : le contrôle des clubs peut s'exercer au grand jour, et non plus seulement de façon occulte, sur la juridiction administrative.

En somme, si la Révolution rend au pouvoir judiciaire la connaissance de litiges autrefois jugés administrativement, par les cours des aides par exemple, des raisons le plus souvent politiques la poussent à élargir sans cesse le domaine du contentieux administratif. « En donnant tout à coup au pouvoir administratif jusque-là si peu connu, si imparfaitement défini, et mêlé de toutes parts avec le pouvoir judiciaire... une juridiction illimitée, elle laisse, sans le vouloir et sans s'en douter, un instrument redoutable dans les mains du gouvernement. » (1)

---

affaires de famille. Le district de Saint-Germain, considérant que la cause de l'absence n'a pas été constatée, est d'avis que la loi doit être appliquée...

(1) Cf. Cormenin. *Questions de droit adm.*, préface, p. VI-VIII. — Comp. Monnet, p. 162. — On reconnaît parfois au directoire de département un véritable pouvoir judiciaire : c'est ainsi qu'il peut prononcer la transportation des prêtres astreints au serment et qui

CHAPITRE IV

Les Voies de recours

I. — *Recours contre les décisions contentieuses des directoires.*

L'Ancien Régime, nous le savons, posait en principe que l'on peut toujours en appeler du délégué au délégant et c'est en vertu de ce principe que les particuliers portaient au Conseil du Roi leurs recours contre les décisions de l'intendant : c'était une garantie contre l'arbitraire, si minime fût-elle en réalité. La Révolution est, sur ce point, moins soucieuse des intérêts des particuliers que la Monarchie : elle ne prévoit pas en effet de recours contentieux contre les décisions des directoires. Partant de cette idée que les directoires sont élus et qu'en conséquence on ne peut suspecter leur impartialité, elle se contente de soumettre leurs décisions aussi bien contentieuses qu'administratives au contrôle de l'autorité supérieure (1).

D'après l'article 17 de la loi des 27 avril-25 mai 1791, le Conseil d'Etat, c'est-à-dire le roi assisté de ses ministres (2), peut annuler dans certains cas les décisions

l'ont refusé ou rétracté. Si le district fait opposition à la demande (formulée par vingt citoyens actifs), c'est le département qui juge après enquête (décret du 27 mai 1792 aggravant les dispositions de celui du 22 novembre 1791). De la juridiction administrative, on passe à la justice criminelle.

(1) Cf. Laferrière. I, p. 195.

(2) V. ci-dessous § III.

juridictionnelles rendues en dernier ressort par les directoires. Mais, en exerçant ce droit, il faut bien remarquer que le Conseil n'agit point comme juridiction, mais comme autorité supérieure : la partie ne peut venir discuter devant lui ; c'est purement une discussion entre le roi et ses ministres, identique à celle qui aurait lieu pour l'annulation d'un acte de puissance publique. Si nous cherchions, dans notre organisation actuelle, une image équivalente, nous dirions que tout se passe comme si le Conseil des ministres annulait par décret l'arrêté d'un conseil de préfecture (en supposant d'ailleurs que le Conseil d'Etat n'existe pas et que l'arrêté est, par suite, rendu en dernier ressort). Mais, ce qui est plus grave, le particulier ne peut espérer l'annulation ou la réformation de la décision contentieuse qu'il juge mal rendue que si cette décision est entachée d'incompétence ou si elle viole la loi Le premier cas est prévu par le décret des 7-14 octobre 1790, qui renvoie au roi « les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs » (1) ; le second résulte de la comparaison de l'article 5 (titre III, ch. IV, sect. II) de la Constitution de 1791 sur le recours hiérarchique avec l'article 17 de la loi des 27 avril-25 mai : la législation révolutionnaire confondant sous une même dénomination les décisions administratives et contentieuses des directoires, il faut leur appliquer les mêmes causes d'annulation (2). C'est

---

(1) Ce décret ne donne point à tout citoyen le droit de traduire les actes illégaux de l'administration devant une juridiction : il ne fait qu'appliquer le principe hiérarchique. Il ne faut donc point voir là un véritable recours pour excès de pouvoir. — Voyez LAFERRIÈRE. *Origine et dével. du Rec. pour E. de P.*, p. 306 et DUGUIT, *Sép. des pouv.*, p 610 sqque.

(2) L'art. 5 dont il s'agit donne au roi le droit d'annuler les décisions des Corps administratifs « contraires aux lois et aux ordres

pourquoi M. Laferrière a pu dire qu' « en dehors des cas d'excès de pouvoir intéressant l'ordre public », les décisions des directoires ne peuvent être annulées. On voit par là combien peu sérieuses étaient les garanties données aux parties contre l'arbitraire ou l'ignorance des administrateurs.

Pourtant, le contrôle qu'exerce le Conseil d'Etat sur les arrêtés rendus en dernier ressort semble avoir été fort étendu, car la loi sur l'organisation ministérielle prend des mesures destinées à le limiter. Son article 27 porte : « Le recours contre les jugements rendus en dernier ressort, aux termes de l'article 2 du décret du 7 septembre 1790, par les tribunaux de district en matière de contributions indirectes, devant être porté au Tribunal de cassation ne pourra, en aucun cas, être porté au Conseil d'Etat. » Il faut voir dans cette disposition non seulement le désir d'affirmer une fois de plus le départ de compétence établi en matière de contributions, mais encore celui d'empêcher les ministres d'étendre abusivement leurs pouvoirs de contrôle.

II. — *Les Recours hiérarchiques : pouvoirs du Roi et de l'Assemblée.*

Si les directoires de district et de département sont investis d'un large pouvoir juridictionnel en ce qui touche les actes dits de gestion, en revanche la législation révolutionnaire n'admet point de débat contentieux à propos des actes de puissance publique : un seul recours est alors possible, c'est le recours hiérarchique

---

qu'il leur aura donnés ». L'article 32 de la loi des 15-27 mars 1791 distinguait les infractions aux règles établies par la constitution des corps administratifs, aux lois de l'Etat et aux ordres du roi.

devant l'autorité supérieure. Cette disposition fort peu libérale est cependant conforme aux idées de la Constituante : laisser discuter la légalité d'un acte de cette espèce par une juridiction administrative — à plus forte raison l'Assemblée refuse-t-elle de reconnaître ce droit à la juridiction ordinaire — ce serait entraver la marche de l'administration et partant celle des réformes (1) ; cet acte sera annulé ou réformé, s'il y a lieu, mais on ne pourra le discuter. L'autorité supérieure est donc seule revêtue d'un pouvoir en cette matière, et la loi n'en distingue pas les modes d'exercice : d'une part l'autorité annulera d'office ou sur la réclamation d'un tiers, et la réclamation de ce tiers sera recevable qu'elle soit fondée sur la lésion d'un intérêt ou la méconnaissance d'un droit ; d'autre part, la décision de cette autorité qui n'agit pas comme juridiction, n'aura point les caractères d'un jugement, mais d'un acte d'administration. La législation de cette époque confond en un bloc les divers recours que la jurisprudence du Conseil d'Etat a peu à peu dégagés au cours du XIXe siècle (2).

A la séance du 23 novembre 1789, une vive discussion avait eu lieu sur la question de savoir quels seraient les rapports du roi avec les corps administratifs. Le Comité avait, dans son projet, proposé de décréter l'entière subordination des assemblées administratives à l'autorité du roi, « chef suprême de l'administration

---

(1) C'est pourquoi l'Assemblée a repoussé la proposition de Durand de Maillane qui aboutissait à donner aux tribunaux un droit de contrôle sur les actes de puissance publique.

(2) LAFERRIÈRE, I, p. 185. Ici encore la Révolution suit les traces de l'Ancien Régime qui confiait aux administrateurs eux-mêmes (l'intendant et le roi en son Conseil) la mission de prononcer en matière administrative. — Cf. MARIE. *Le Droit positif*, II, p. 59 sqque.

générale » (1). Defermon fit d'abord observer que cette disposition équivaudrait à décréter la conservation des pouvoirs des commissaires départis : « La Révolution, dit-il, a voulu soustraire les provinces aux bureaux des intendances : votre intention ne peut être de les y replonger constitutionnellement. » Après lui, Lanjuinais et Regnault de Saint-Jean d'Angely montrèrent qu'adopter le projet serait mettre les administrations dans la dépendance absolue des ministres ; en vain Target fit-il remarquer que les limites apportées à la puissance royale rendaient ces craintes vaines, et qu'il serait peut-être plus dangereux de subordonner les corps administratifs à l'Assemblée ; l'article fut renvoyé au Comité pour nouvel examen (2).

Les Constituants n'entendent donc pas soumettre les assemblées administratives à l'autorité absolue du roi et ils ne font qu'affirmer leurs idées sur ce point dans la discussion de la loi des 15-27 mars 1791 (3). Les abus

---

(1) « Elles agiront en son nom, sous ses ordres et lui seront entièment subordonnées. » — V. BUCHEZ, II, P. 441 (2e éd.).

(2) Defermon disait encore : « Le Roi ne pourra voir par lui-même toutes les opérations des assemblées administratives ; il faudra donc créer pour cet objet un agent du pouvoir exécutif qui, quelque nom qu'on lui donne, sera réellement un intendant. » Lanjuinais parle à la même séance « du souvenir de l'effrayant pouvoir des intendants ». C'est certainement ce « souvenir » qui détermine l'Assemblée. — Cf. DE LUCAY., *Ass. Prov.*, p. 293 sqque.

(3) Il suffit de lire la loi du 22 décembre et l'instruction qui la suit pour s'en convaincre. Pourtant le roi y est appelé « chef de l'administration générale ». — Pour toutes les attributions visées à l'art 1, (section III) de la loi du 22 déc. 89, les assemblées dépendent du Corps législatif. Celui-ci se réserve un droit de contrôle de plus en plus étendu au point de vue financier, sa surveillance s'exerce sur les plus petits détails. Exemple : Décret des 7-11 février 1791 sur les édifices nécessaires à l'établissement des corps administratifs (art. 1, 2, 4). — V. ce que disait sur ce point Pardessus, le 3 avril 1831, *ap.* DE LUCAY. *Décentralis.*, p. 54. — Un tentative fut faite par Malouet pour accroître les pouvoirs de l'exécutif (séance du 20 fév. 1790 : dis-

de pouvoir des administrations inférieures devenant de plus en plus fréquents, l'Assemblée décide d'y mettre un terme et dans ce but un projet de loi est déposé.

Comment déterminer les pouvoirs qui « contiendront » les municipalités et les administrations de district d'une part, les départements d'autre part? Quant aux municipalités et aux districts, le rapporteur Desmeuniers propose quatre moyens de les maintenir dans les limites de leurs attributions (1) : envoyer des commissaires pour rétablir l'ordre « à l'aide de la persuasion et de la loi » ; annuler sans éclat les actes irréguliers ; si cela ne suffit pas, appeler le procureur ou les membres du directoire de district et leur défendre d'exécuter les actes déclarés nuls ; enfin, dans les cas graves, suspendre les administrations. — Mais, qui pourra suspendre les administrations de département? « Suivant le décret du 22 décembre, les délibérations des assemblées administratives ne pourront être exécutées qu'après avoir reçu l'approbation du roi. De là découle pour le roi le droit d'annuler les actes que les assemblées départementales et les directoires se permettent hors de leurs pouvoirs. » Mais il faut prévoir le cas où l'annulation ne suffit pas, où le corps administratif est en état de « rébellion persévérante à la loi ». Alors le roi étant chargé de l'exécution pleine et entière de la loi, il est logique qu'il « puisse arrêter pour un moment des agents rebelles à

---

cussion du projet Le Chapelier sur les moyens de ramener la tranquillité publique). « Il faut, disait-il, donner au pouvoir exécutif l'unité et l'activité en statuant que tous les corps administratifs et militaires obéiront aux ordres du monarque : c'est aux corps administratifs à faire en sorte que les lois constitutionnelles ne soient pas attaquées... » et il propose de décréter « toute résistance des corps administratifs serait une véritable forfaiture ». V. BUCHEZ II, p. 363.

(1) Séance du 2 mars 1791 (BUCHEZ. IV., p. 460). Le Comité propose d'abord une série de mesures destinées à empêcher les municipalités

cette exécution ». La législature a en effet de « trop grands objets » pour s'occuper de la suspension de quelques administrateurs : un tel soin est indigne d'elle. Mais si le corps viole toutes les règles, s'il persiste dans sa rébellion, il faut le punir gravement : la dissolution devient nécessaire, et « c'est à la législature que ce pouvoir doit appartenir : il ne peut même, d'après la séparation des pouvoirs..., convenir qu'à elle ; car il n'est pas dans l'ordre judiciaire et il serait dangereux de l'attribuer au pouvoir exécutif. La dissolution des corps administratifs aura alors le caractère imposant qu'elle doit avoir... ».

L'Assemblée suit le rapporteur dans la plupart de ses conclusions : le roi a le droit d'annuler, par une proclamation, les arrêtés des administrateurs de département contraires aux lois et aux ordres qu'il leur aura adressés, et « dans le cas d'une désobéissance persévérante ou s'ils compromettent par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publique », de les suspendre de leurs fonctions. Les administrateurs de département ont les mêmes droits vis-à-vis des « sous-administrateurs de district », mais, dans le cas de suspension, ils doivent en instruire le roi qui pourra lever ou confirmer cette suspension. On reconnaît également au pouvoir royal le droit d'annuler directement les actes des sous-administrateurs (et de suspendre ceux-ci) quand les administrateurs de département n'ont pas usé du pouvoir qui leur est délégué à cet effet. Jusqu'ici les prérogatives de l'exécutif semblent suffisamment respectées, mais

---

ou directoires d'envoyer à d'autres administrations des délibérations provoquant la désobéissance aux ordres de l'autorité supérieure : on suspendait et en cas de récidive on destituait le corps administratif. Ceci vise « l'empêchement d'exécution » et non l'excès de pouvoir proprement dit.

voici ce que dit l'article 8 (1) : « Toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le Corps législatif. Celui-ci pourra ou lever la suspension, ou la confirmer, ou même dissoudre l'administration coupable et, s'il y a lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'entre eux aux tribunaux criminels ou porter contre eux le décret d'accusation. » (2) Sur ce point, l'Assemblée aggrave les dispositions du projet : celui-ci ne faisait intervenir le législateur que pour prononcer la dissolution ; l'Assemblée, au contraire, s'accorde le droit de contrôler l'exercice du droit de suspension par le pouvoir royal. D'ailleurs elle s'était déjà réservé ce droit par la loi des 7-14 octobre 1790 pour les décisions rendues sur « réclamations pour incompétence ». — Ainsi, parmi ces autorités superposées, le pouvoir législatif garde le dernier mot : le roi est un supérieur hiérarchique, soumis lui-même à l'Assemblée (3).

(1) Constitution de 91, titre III, ch. IV, sect. II, art. 5 à 8. On sait que les dispositions de la loi des 15-17 mars ont passé en partie dans la Constitution. L'Assemblée veut ainsi donner la valeur de lois fondamentales aux lois qui organisent le nouveau régime. — Cf. Buchez. III, p. 393. — L'article correspondant à l'article 8 de la Constitution a pourtant une rédaction un peu différente ; il distingue les arrêtés contraires aux règles établies par la Constitution des corps administratifs, aux lois de l'Etat, aux ordres du Roi...

(2) Robespierre et Pétion avaient aussi objecté que le projet mettait les districts dans la dépendance des départements et ceux-ci dans les mains des ministres : leur intervention ne fut pas, on le voit, sans effet. — Cf. Buchez. IV, p. 462-3. — La loi des 28 septembre-16 octobre 1791 vint ajouter une sanction pénale à celle que prévoyait la loi du 15 mars : si les directoires donnent suite à des actes annulés (soit par le département, soit par le Roi) celui qui aura présidé la délibération ou le procureur-syndic qui en aura ordonné l'exécution encourront la peine de la dégradation civique (art. 1).

(3) Avant la loi du 15 mars, le roi casse déjà directement les actes des sous-administrateurs contraires aux lois. Mais cela ne va pas

III. — *Le Conseil d'Etat.*

Desmeuniers dit, dans son rapport sur l'organisation ministérielle (7 mars 1791) : « Par une heureuse fiction, on suppose que le roi, agissant en qualité de chef de l'administration générale veut toujours le bien ; or, il ne présente aucune garantie par lui-même... ». Il y aura donc, à côté de lui, des ministres responsables qui l'assisteront dans l'exercice de ses prérogatives : le roi n'agit pas seul.

Les attributions du Conseil d'Etat — on appelle ainsi la réunion du roi et de ses ministres (1) — sont ainsi déterminées par l'article 17 de la loi du 27 avril-25 mai 1791 : 1° examen des difficultés et discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif tant à l'égard des objets dont les corps administratifs sont chargés sous l'autorité du roi, que sur toutes les autres parties de l'administration générale ; 2° discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs et suspension de leurs membres conformément à la loi (2).

---

sans protestations : le directoire du département de S.-et-O. écrit par exemple à l'Assemblée « pour savoir si le pouvoir exécutif peut rendre des arrêts... dans l'ancienne forme et sans que les départements les ayent provoqués » (29 juillet 1790, registre 1).

(1) Loi des 27 avril-25 mai 1791 (art. 15). — C'est en somme un Conseil des ministres. — Comp. Buchez. V. p. 552 (2e éd.) — Ainsi que plusieurs auteurs l'ont justement fait remarquer, l'Assemblée Constituante qui avait mis une grande chose à la place du Conseil des parties : le Tribunal de cassation, ne mit à la place des autres sections du Conseil qu'un simple nom. — Cf. Chénon. *Origines de la Cassation*, p. 253.

(2) Les § 3 et 4 touchent la discussion des proclamations royales et des questions de compétence entre les divers départements des ministères.

Cet article est rédigé de telle façon qu'il est difficile d'y voir si le Conseil d'Etat a ou non un pouvoir contentieux; mais il est certain que les Constituants n'entendent point lui en attribuer un : Regnault de Saint-Jean d'Angely déclare en effet (séance du 11 avril 1791) qu'il ne doit y avoir aucune décision du Conseil en matière contentieuse et le rapporteur Desmeuniers est du même avis (1). Quand, par exemple, les décisions administratives des directoires de département donnent lieu à des oppositions fondées sur des droits, c'est devant le Conseil d'Etat que sont portées les réclamations des citoyens : mais c'est là un recours purement administratif. Contre les actes de puissance publique, il n'y a donc point de recours contentieux et il ne s'agit dans l'article 17 que de surveillance hiérarchique. Ainsi se confirme ce que nous disions plus haut : l'Assemblée n'admet point qu'une juridiction connaisse de la légalité d'un acte impliquant une délégation de la puissance publique.

En qualité de membres du Conseil d'Etat, les ministres ont des attributions importantes : ils assistent le roi et lui « font rendre » telle ou telle décision (2). Ce sont eux qui font arrêter au Conseil les proclamations qui « annuleront les actes irréguliers ou suspendront les membres des corps administratifs » (3). Mais leur rôle individuel est plus restreint : sans doute chacun d'eux prononce sur les oppositions à celles de ses déci-

---

(1) Cf. DES CILLEULS. *Organis. du Contentieux*, p. 483. — BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 9. — Pour la même raison, nous le savons, les recours contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les directoires, sont purement hiérarchiques.

(2) Ainsi s'exprime le décret des 7-14 octobre 1790 (§ 3).

(3) Loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 14.

sions qui portent atteinte à des droits « dans les matières administratives dont la connaissance n'est pas expressément attribuée à l'autorité judiciaire », mais c'est surtout comme auxiliaires du roi, comme « collectivité », que les ministres ont une place importante dans l'organisation juridictionnelle de la Révolution (1).

IV. — *Conséquences des pouvoirs de l'Assemblée.*

Dans la proclamation qu'il fait lire à l'Assemblée après la fuite de Varennes (21 juin 1791), Louis XVI dit : « Le roi a été déclaré chef suprême de l'administration du royaume, et il n'a rien pu changer sans la décision de l'Assemblée... L'Assemblée excède les bornes de ses pouvoirs en s'occupant de la justice et de l'administration de l'intérieur. » (2) Ces plaintes sont-elles justifiées ?

« Le principe général dont les corps administratifs doivent se pénétrer, dit l'instruction du 8 janvier 1790, est que, si d'une part ils sont subordonnés au roi..., de

---

(1) Boulatignier, p. 10. — Il ne faut pas oublier que les ministres sont responsables des mesures délibérées en Conseil et cela s'applique aux mesures prises ou qu'ils ont négligé de prendre vis-à-vis des corps administratifs. Leurs pouvoirs sont considérablement réduits d'ailleurs par la création des 23 comités d'administration créés au sein de l'Assemblée en octobre 1791.

(2) Buchez. V. p. 240. — Déjà, dans un discours du 4 février 1790, Louis XVI s'était plaint de la faiblesse du pouvoir exécutif et avait insisté sur la nécessité « d'un lien dans le système de Constitution ». Cf. de Lucay. *Ass. Prov.*, p. 319 — Mounier (10 juillet 1789) et Lally-Tollendal (31 août 1789) avaient montré les dangers qu'il y avait à réduire inconsidérément le pouvoir royal ; ils craignaient les entreprises du pouvoir législatif sur l'exécutif.— Cf. Duguit. *Sép. des Pouv.*, p. 101.— C'est ce que voyait très bien Gouv. Morris : « Comme ils (les Constituants) n'ont jamais senti les maux d'un trop faible exécutif, les dangers qu'on peut en appréhender ne font encore aucune impression. » — Esmein p. 116.

l'autre ils doivent rester religieusement attachés à la Constitution... de manière à ne s'écarter jamais dans l'exercice de leurs fonctions des règles constitutionnelles ni des décrets des législatures. » Comme le respect de la Constitution ne serait pas suffisamment assuré par le roi qui n'a guère fait preuve de fidélité à cet endroit, l'Assemblée se charge de ce soin, — et cela est conforme à l'idée qu'elle se fait du pouvoir exécutif. Pour elle, en effet, le roi n'est pas « tout le pouvoir exécutif », il n'en est que le chef: son autorité ne peut s'exercer sur les citoyens qu'en se servant de fonctionnaires élus qui forment pour ainsi dire un quatrième pouvoir, « le pouvoir administratif » (que Barnave compare au pouvoir judiciaire), et qui, bien que rentrant « dans l'ordre exécutif », dépendent en somme de l'Assemblée. Si nous ajoutons que le roi ne peut révoquer les administrateurs et que la suspension qu'il prononce contre eux est susceptible d'être déférée à l'Assemblée, nous serons forcés d'avouer que, « pour l'administration intérieure, le roi est désarmé » (1).

La faiblesse du pouvoir exécutif apparaît également si l'on songe aux moyens de surveillance dont il dispose : il n'y a pas alors de représentant du gouvernement dans le département. Le procureur-syndic, élu par le peuple, n'agit, aux termes de l'instruction du 8 janvier 1790 (§ 5), « sur aucun objet relatif aux intérêts du département ou du district que de concert avec le directoire » ; par conséquent, il ne représente pas les

(1) Esmein. *Morris*, p. 162 sqque. — C'est la théorie qu'expose Duport dans son rapport sur l'organisation judiciaire et c'est ce que dira Couthon, lors de la discussion sur la suspension de la Commune de Paris, quand il dénoncera les départements qui croient n'être élus que *pour* le pouvoir exécutif (18 juillet 92).

intérêts de l'Etat. Ce n'est pas tout : il n'a même pas le droit de correspondre directement avec l'administration centrale, car « la correspondance du roi ne sera tenue par ses ministres qu'avec les administrations ou les directoires de département » (instruction du 20 août 1790, § 2), et cet agent qui eût dû logiquement seconder le pouvoir exécutif dans l'exercice de son autorité hiérarchique, se trouve ainsi renfermé, par la loi, dans un cercle restreint d'attributions : le roi ne peut compter sur lui (1).

Quelques assemblées avaient exprimé le désir d entretenir — comme autrefois les pays d'Etat — des agents auprès du roi et du Corps législatif, mais la Constituante leur dénia ce droit par un décret du 24 décembre 1790 ; plus tard, le décret du 20 novembre 1791 relatif à la correspondance des Comités avec les corps administratifs aboutit à annuler l'action du pouvoir exécutif (2). D'ailleurs, si l'Assemblée agit ainsi, ce n'est pas seulement par méfiance du pouvoir royal mais aussi par désir de maintenir sous sa tutelle les administrations de département que Malouet disait, à la fin de 1791, « presque tous bien composés » (3).

---

(1) Cf. Ducrocq. *Les Procureurs généraux syndics.* — En somme, ce procureur est chargé de la suite des affaires, c'est-à-dire de l'exécution et a voix consultative dans le directoire : là se bornent, d'après la loi du 22 décembre, ses attributions. Tout arrêté doit porter la mention « ouï le procureur-syndic ». Pourtant on craint leur puissance, car la loi empêche leur réélection sans interruption. Ces observations peuvent s'appliquer au procureur de la commune.

(2) Sur ce point, v. de Lucay. *Ass. Prov.* p. 296. — Cette prohibition est aggravée sur la proposition de Lasource (3 juillet 1792). — V. Buchez. XV, p. 384.

(3) Cf. Esmein. *G. Morris*, p. 211. — Au 20 juin, 70 départements envoient des adresses au roi et c'est au directoire de Paris (dans lequel le parti constitutionnel est très renforcé depuis les élections de 1791) et à quelques autres directoires des départements que

Le pouvoir hiérarchique passe donc des mains de l'exécutif dans celles du Corps législatif, d'abord en vertu de la théorie révolutionnaire sur le pouvoir royal, ensuite parce que le roi ne dispose pas de moyens de surveillance suffisants. Les inconvénients qu'entraîne un pareil état de choses apparaissent très clairement dans l'histoire des événements qui suivirent la journée du 20 juin 1792. — Le 6 juillet, le directoire du département suspend le maire de Paris, Pétion, et le procureur de la commune, Manuel, qui n'ont pas su ni voulu assurer la tranquillité publique au 20 juin. Conformément à la loi, il en instruit le roi, qui, par lettre du 7 juillet, demande à l'Assemblée de statuer elle-même sur cet arrêté (1). Mais après l'intervention de Lasource qui, soucieux de la légalité, dit « qu'on ne peut autoriser un pouvoir constitué à renvoyer à un autre les fonctions qu'il doit remplir », l'Assemblée passe à l'ordre du jour. Le roi confirme l'arrêté du directoire, et en instruit le Corps législatif. Jusqu'ici, sauf la requête fort compréhensible du roi à l'Assemblée, tout se passe normalement. Mais le 12 juillet, Pétion vient se défendre à la barre, il dénonce l'accord du département et de la Cour ; contre lui, Daverhoult a le courage de soutenir que le département a agi dans la limite de ses pouvoirs, et que le maire ainsi que le procureur étaient dans un cas de suspension légale pour n'avoir pas mis à exécution l'arrêté du directoire défendant tout rassemblement armé. Mais il n'est pas suivi par l'Assemblée qui lève

---

Louis XVI demande de lui envoyer des adresses contre le décret du 29 novembre 1791 sur les prêtres réfractaires. — Cf. DEBIDOUR. *Hist. des rapports de l'Eglise et de l'Etat de 1789 à 1870*, p. 102. — Et BUCHEZ, IV, p. 436 (2e éd.)

(1) « Cet arrêté portant sur des faits qui m'intéressent personnellement » dit la lettre du roi.

la suspension prononcée par le directoire et confirmée par le roi (1).

Ainsi, en premier lieu, l'intervention du pouvoir législatif dans le contentieux a pour effet d'annuler le pouvoir hiérarchique du roi ; en second lieu, les départements élus à deux degrés ne peuvent exercer de contrôle sur les municipalités que les citoyens nomment directement et auxquelles la loi a eu l'imprudence de déléguer des pouvoirs d'administration générale (2) ; la commune, enfin, vient se défendre elle-même à la tribune de l'Assemblée qui, suivant la forte expression de Rœderer, finit par « abdiquer entre ses mains » (3).

Voilà ce qu'est devenue cette forte hiérarchie qui devait descendre du roi aux assemblées de département et de celles-ci aux districts et aux municipalités (4). Le vicomte de Mirabeau ne résumait-il pas parfai-

---

(1) Buchez, XV, p. 414 sqque. — Pétion dit, dans sa défense : « Le département a toujours montré un accord si parfait avec les vues de la Cour, que ce concert de volontés, dans la circonstance, n'a rien qui doive surprendre... » En fait, les préférences des départements, vont, suivant M. Aulard (*Hist. Pol.*, p. 192-3), à une sorte d'aristocratie bourgeoise. Les communes, au contraire, sont démocratiques et révolutionnaires ; cette différence s'explique par le mode de recrutement.

(2) « Notre plus grand malheur vient de ce que les municipalités sont en insurrection ouverte contre les directoires de département », disait un membre de l'Assemblée. Les exemples à l'appui abondent : chaque autorité secondaire tend à usurper les fonctions de l'autorité supérieure. — Cf. Monnet, p. 183. — Buchez, IV, p. 438.

(3) Rœderer. *Chronique de cinquante jours*, p. 94. Il parle aussi (p. 8) « de l'impuissance constitutionnelle des autorités administratives dans la capitale ». — Le 10 août ne fait qu'accentuer la situation du 20 juin : on sait qu'après cette journée, le directoire de la Seine, sauf le procureur, démissionna. — Cf. Pasquier, I, p. 77. — V. Note 1.

(4) Pourtant Buzot (discussion sur l'organisation ministérielle) soutient que l'Assemblée a consolidé la Monarchie, qu'elle donne aux ministres une influence considérable sur les corps administratifs.

tement la situation, quand il disait : « Le roi sera à côté des tribunaux, le roi sera à côté des départements..., le roi sera à côté de la Constitution, et s'il est à côté, il est dehors. » (1) ?

Nous avons, jusqu'ici, laissé dans l'ombre une question des plus importantes : celle de savoir quel est, sous la Révolution, le juge administratif de droit commun ; mais nous ne pouvions proposer une solution qu'après avoir étudié les juridictions du premier et du second degré.

En l'an III, nous le verrons, il est difficile de ne pas reconnaître aux ministres, sous le contrôle des directeurs, le caractère de juges administratifs de droit commun : les textes qui les concernent, dans la Constitution, nous paraissent suffisamment clairs à cet égard. Mais, à l'époque qui nous occupe, la question est plus complexe. — Tout d'abord, les directoires de département et de district, comme plus tard les conseils de préfecture, n'ont que les attributions qui leur sont formellement dévolues par la loi ; ils ne peuvent donc connaître d'un litige administratif dont la solution ne leur est pas confiée par un texte et, pour cette raison, nous nous refusons à les considérer comme juges ordinaires. — D'autre part, le Conseil d'Etat est, aux termes de la loi des 27 avril-25 mai 1791, chargé de « l'examen des difficultés

---

(1) Réponse à Barnave — discussion sur l'organisation judiciaire (5 mai 1790). — Comp AUCOC. *Décentralis.* — BOULATIGNIER. *Rapport* (p. 11), voit dans cette immixtion du pouvoir législatif une preuve des liens étroits qui unissent le contentieux administratif à la marche du gouvernement. Il nous semble que ce lien peut exister sans que le pouvoir législatif se charge de juger lui-même.

et de la discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps administratifs sont chargés sous l'autorité du roi, que *sur toutes les autres parties de l'administration générale* » (art. 17). Ce dernier membre de phrase semble indiquer que le Conseil est juge de tout le contentieux qui n'est pas attribué aux corps administratifs : aussi M. Ducrocq ne met-il pas en doute qu'il ne soit le tribunal de droit commun tant du premier que du second degré (1). Mais une grave objection se présente : nous avons vu, en étudiant les travaux préparatoires de la loi de 1791, que les Constituants n'entendent pas reconnaître au Conseil d'Etat un pouvoir contentieux (2); les recours portés devant lui sont purement des recours hiérarchiques. Dans ces conditions, il semble difficile d'admettre l'opinion de M. Ducrocq. Dira-t-on que chaque ministre en particulier est juge de droit commun en matière administrative? Cela sera vrai en l'an III, mais, sous la Constituante, le ministre n'a d'autorité qu'en tant qu'il fait partie du Conseil d'Etat : il est vrai qu'il statue sur les oppositions à celles de ses décisions qui ont porté atteinte au droit d'un particulier, mais son pouvoir s'arrête là. — On ne peut enfin croire que les tribunaux judiciaires aient été, après 89, reconnus juges ordinaires du contentieux administratif : tout ce que nous avons dit des sentiments de l'Assemblée à leur égard suffit à faire rejeter cette opinion. — Il semble donc que, jusqu'au Directoire, il n'y ait pas eu, à proprement parler, de juge administratif de droit commun : cette notion n'aurait pas existé sous la Consti-

---

(1) *Cours*, 7e éd., II, p. 164.

(2) V. ci-dessus, § III, et les notes.

tuante. Toutefois, il ne faut peut-être pas accorder aux travaux préparatoires de la loi de 1791 une importance trop grande ; on doit, en effet, remarquer que le recours contentieux et le recours hiérarchique sont confondus à cette époque : le membre de phrase de l'article 17 « *sur toutes les autres parties de l'administration générale...* » peut alors être interprété comme conférant au Conseil d'Etat, ou plus exactement des ministres, le caractère de tribunal de droit commun au premier et au second degré Cette solution nous paraît acceptable, mais elle repose, avouons-le, sur une interprétation de l'article 17 qui n'est pas absolument rigoureux.

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

I. — *Les conflits : le point de vue théorique.*

Pour que la juridiction administrative fût définitivement organisée, qu'elle formât un tout ayant quelque solidité, il restait une question à résoudre : la réglementation des compétences. Le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif sont séparés ; quel pouvoir supérieur les maintiendra dans leurs limites ?

Le pouvoir administratif, sous la Révolution, est soumis - du moins en théorie — au pouvoir exécutif (1) ; celui-ci pourra donc « contenir » celui-là dans le cercle

(1) Réserve faite de ce que nous avons dit à propos du discours de Duport. On considère l'administration comme « un quatrième pouvoir » quand on l'envisage dans ses rapports avec l'exécutif. Mais seulement dans ce cas.

de ses attributions, réprimer les empiètements dont il se rendrait coupable : le roi est chef de l'administration générale.

Mais à quelle autorité est soumis le pouvoir judiciaire? Est-il même soumis à une autorité? La Constitution de 1791 (titre III, chap. V, sect. I, art. 1er), dit que ce pouvoir ne peut, en aucun cas, être exercé par le Corps législatif ni par le roi. Il semble donc qu'on reconnaisse par là sinon son autonomie, du moins son indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif. Si l'on adopte cette opinion, le pouvoir exécutif ne peut trancher les conflits, car l'autorité qui règle les compétences doit être supérieure aux deux pouvoirs qu'elle est chargée de départager ; on ne saurait, d'autre part, reconnaitre ce droit au Tribunal de cassation qui, appartenant uniquement à l'ordre judiciaire, ne peut en aucune façon s'ingérer dans l'administration.

La question ne faisait point de doute sous l'Ancien Régime : le roi en son Conseil réglait souverainement par ses arrêts les attributions rivales de l'intendant et des parlements ; mais sous la Révolution, la justice retenue n'existe plus, et si l'on considère le pouvoir judiciaire comme un troisième pouvoir indépendant des deux autres, la situation paraît sans issue (1). — Cuvier cependant, dans son commentaire de l'ordonnance de 1828 (2), soutient que « la disposition qui donnait au roi, sous la responsabilité de ses ministres, le droit de juger les conflits était une conséquence mathématique du gouvernement représentatif ». Les Parlements, ajoute-t-il, avaient envahi le domaine de l'administration

(1) Sur ce point, v. Duguit. *Sépar. des Pouv.*, p. 610. — Esmein. *Droit Constit.*, 4e éd., p. 409. — E. Laferrière. *Origine et dével. hist. du R. pour E. de P*, p. 303 sqque.

(2) Cité dans Dict. d'adm. Blanche, V° *Conflit*, p. 509.

dans les dernières années de l'Ancien Régime et tenté de réduire les prérogatives du pouvoir royal : « L'Assemblée Constituante, composée d'hommes qui avaient été témoins de ces débats, s'aperçut promptement que si elle n'y portait remède, le pouvoir législatif lui-même serait anéanti... ». Les tribunaux outrepassant leurs droits, le pouvoir législatif ne pouvait rien contre eux, si le gouvernement n'avait à sa disposition l'arme du conflit ; au contraire, si le gouvernement abusait du conflit, les ministres pouvaient, à chaque instant, être rendus responsables devant les Chambres : il y avait « à l'abus de ce remède, un autre remède toujours prêt ».

A notre avis, la solution adoptée par l'Assemblée peut s'expliquer d'une façon un peu différente et moins mathématique ; les hommes de science d'ailleurs voient trop volontiers une logique rigoureuse dans l'évolution des législations. — On se trouve bien en présence de tribunaux, indépendants en principe, et de corps administratifs soumis au roi : mais cette indépendance des tribunaux n'est pas absolue, et, d'autre part, l'administration n'est pas entièrement soumise à l'exécutif. Qu'on se rappelle en effet l'état d'esprit dans lequel a été établie la séparation des pouvoirs, l'opinion de la majorité sur ces magistrats « imparfaitement convertis » et les mesures qu'elle prend pour limiter leur compétence, le droit de tutelle enfin qu'elle s'arroge sur les corps administratifs ; on est alors amené à cette conclusion qu'il y a un pouvoir supérieur aux deux autres : le pouvoir constituant. Le respect de la Constitution s'impose au roi comme à l'administration et aux tribunaux (loi des 16-24 août 1790, titre II, art. 10 et 14) (1). — L'As-

(1) V. aussi instruction du 8 janvier 1790. — Il n'est pas douteux que l'Assemblée ne se réserve un droit de contrôle sur les corps

semblée représente donc le pouvoir suprême, elle n'est point désarmée, comme le dit Cuvier, contre les empiétements de l'autorité judiciaire, et si elle délègue à l'exécutif le droit de rendre des décisions sur conflits, elle se réserve en même temps la faculté de contrôler ces décisions : la justice retenue, exercée autrefois par le roi, passe en somme dans les mains du pouvoir constituant.

II. — *Le décret des 7-14 octobre 1790.*

Le 7 octobre 1790, Desmeuniers présente à l'Assemblée un projet de décret sur la compétence des corps administratifs en matière de grande voirie : « Il s'élève souvent, dit-il, des contestations entre les directoires et les municipalités. Une grande route traverse la ville de Gray, département de la Haute-Saône. Le directoire de département, en conséquence de votre décret qui confère à ces administrations les matières de grande voirie (7-11 septembre 1790) a donné des ordres relatifs à l'alignement. La municipalité en a donné de son côté et elle a poursuivi le procureur général syndic devant le bailliage. Comme la même conduite s'est manifestée dans divers endroits, votre Comité vous propose d'y pourvoir par une disposition générale. » (1)

---

administratifs. — Pour les tribunaux ordinaires, bien qu'en fait elle se réserve ce droit, la question peut faire doute : avant le Directoire il n'est pas certain que le pouvoir judiciaire ait été considéré comme un troisième pouvoir ; en revanche, la Constitution de l'an III le considère comme tel. Cela n'empêche pas d'ailleurs l'exécutif d'exercer son droit en matière de conflits (sous le contrôle de l'Assemblée — du moins en principe). — V. ci-dessous, titre II, ch. IV, § 1.

(1) Mavidal, t. XIX, p. 492. — Le besoin d'une disposition générale à cet égard est d'autant plus pressant que les municipalités n'ont aucune notion des limites de compétence. Le 19 octobre 1790, par

L'Assemblée adopte sans discussion le projet de décret : après avoir rappelé que les directoires de département sont seuls compétents en matière de grande voirie (administration), elle déclare « ... les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux ; elles seront portées au Roi, chef de l'administration générale ; et dans le cas où on prétendrait que les ministres de S. M. lui ont fait rendre une décision contraire aux lois, les plaintes seront adressées au Corps législatif ». En conséquence, elle ordonne l'apport devant le roi de la procédure commencée devant le bailliage de Gray.

Ce n'était pas la première fois, comme le faisait remarquer Desmeuniers, que l'Assemblée avait à statuer ainsi sur une question de compétence. Le 11 août de la même année, elle avait rendu un décret relatif à une procédure commencée par un bailliage contre une municipalité, au sujet de l'adjudication d'une dîme faite par cette municipalité (1). Mais elle ne s'était point alors prononcée d'une manière générale et c'est pourquoi la loi des 7-14 octobre 1790 doit être considérée comme le premier texte sur la matière.

On s'est demandé cependant si, par ce décret, la Constituante entendait trancher définitivement la question des conflits. M. Duguit (2) soutient que non : pour lui, le décret des 7-14 octobre ne règle le conflit qu'entre

---

exemple, plusieurs municipalités (Argenteuil...) demandent au directoire du département de Seine-et-Oise la diminution du droit d'entrée sur leurs vins dans la ville de Paris ! — Le directoire, plus renseigné, répond qu'il faut pour cela adresser une pétition au Corps législatif.

(1) Blanche. Dict. d'adm. — V° *Conflit*, p. 504.

(2) *Sép. des Pouv...*, p. 610 sqque.

deux autorités administratives, et non entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire ; l'intitulé lui-même ne fait allusion qu'à la compétence des corps administratifs et c'est uniquement entre une municipalité et un directoire que le litige s'élève. La solution adoptée par l'Assemblée devient ainsi facilement compréhensible : le roi est chef de l'administration générale, ses ministres sont soumis au contrôle du pouvoir législatif ; il est donc normal que l'exécutif tranche le conflit avec appel devant le Corps législatif (1). La question des conflits de juridiction est bien résolue, celle des conflits d'attribution ne l'est pas.

M. Laferrière soutient l'opinion contraire. Par ce décret, dit-il, l'Assemblée veut « soustraire à l'examen des tribunaux les conflits d'attribution qui peuvent surgir soit entre plusieurs corps administratifs, soit entre les autorités administrative et judiciaire » (2). C'est vers cette deuxième thèse que nous inclinons. Tout d'abord l'expression « réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs » nous semble devoir être entendue dans un sens large : elle ne signifie pas qu'un corps administratif (ou un particulier : la loi étant muette sur le point de savoir qui peut réclamer, il faut reconnaître ce droit au simple citoyen) puisse réclamer seulement contre les empiétements d'un autre corps administratif. Si nous nous plaçons au point de vue du particulier par exemple, la situation suivante peut se présenter : le particulier, poursuivi devant la juridiction

(1) Boulatignier semble être du même avis : « l'Assemblée Constituante avait proclamé le droit, à titre exclusif, pour l'administration supérieure, de maintenir les corps administratifs dans le cercle de leurs attributions. » *Ap.* Blanche, *loc. cit.*

(2) *Origine et dévelop. de recours*, p. 306. — Nous nous réservons de traiter cette question plus amplement au titre II, ch. IV.

administrative, qui soutient la compétence du tribunal ordinaire, formule bien une réclamation d'incompétence à l'égard d'un corps administratif, et pourtant la compétence judiciaire est en jeu. De plus, nous verrons qu'à cette époque l'autorité judiciaire peut élever le conflit : elle réclame donc contre les empiétements de l'administration. Si l'on admet cette large interprétation, il faut reconnaître que le décret des 7-14 octobre vise aussi bien les conflits d'attribution que ceux de juridiction. — Enfin, le rapporteur demande à l'Assemblée de statuer « par une disposition générale » : faut-il croire, après cela, que la solution admise ne s'applique qu'à la compétence respective des diverses autorités administratives ? Nous ne le pensons pas.

Il faut toutefois reconnaître que le décret des 7-14 octobre n'est pas prodigue de détails : il ne nous renseigne aucunement sur la procédure à suivre, les formes à employer; bien plus, il ne prononce même pas le mot conflit. Dans de telles conditions, on comprend que sa portée puisse être sujette à discussion; mais il n'en fait pas moins que, jusqu'à l'an III, il est « la seule règle en cette matière » (1).

III. — *La garantie des fonctionnaires.*

Sous l'Ancien Régime, les fonctionnaires étaient protégés de deux façons : tantôt ils relevaient de juridictions spéciales, comme les Chambres des comptes, les Cours des aides, les amirautés : c'était le cas pour les

---

(1) Cf. LAFERRIÈRE. *Traité*, I, p. 208. On sait que le Conseil du Roi n'eut pas à user de la prérogative de la loi de 1790 : il fut dissous en mai 1791. C'est le Conseil d'Etat qui hérita de ses attributions en matière de conflits.

agents des administrations fiscales et domaniales; tantôt ils relevaient des intendants et du Conseil du Roi, en vertu d'un arrêt du Conseil évoquant l'affaire : ainsi étaient plus spécialement garantis les agents au service du gouvernement.

Les cahiers réclament l'abolition de toute évocation, la responsabilité absolue de tous les fonctionnaires et le droit de les poursuivre selon le droit commun; la Constituante insère, en effet, dans la Déclaration des droits, la disposition suivante : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15), qui semble donner satisfaction aux vœux de la nation. — S'ensuit-il pourtant que, sous la Révolution, un particulier puisse poursuivre librement un fonctionnaire devant les tribunaux ?

Etant donné la façon dont la Constituante comprend le principe de la séparation des pouvoirs, elle ne peut théoriquement supprimer la garantie des fonctionnaires : l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis du pouvoir judiciaire exige que ceux-ci ne puissent être poursuivis devant les tribunaux ordinaires qu'avec l'assentiment du gouvernement. En effet, le pouvoir judiciaire a été déclaré compétent exclusivement pour toutes les matières du droit civil et du droit criminel; il ne peut connaître des actes d'administration. Or, ce serait lui permettre d'en connaître indirectement que de laisser poursuivre librement devant lui les agents de l'Etat chargés de l'exécution de ces actes. Le gouvernement doit donc réserver son droit d'examen, sans cela les tribunaux exerceront sur lui un véritable contrôle et la marche de l'administration sera entravée (1).

---

(1) Cf. Laferrière, I, p. 188.

Mais la garantie des fonctionnaires peut être assurée de plusieurs façons : laisser poursuivre le fonctionnaire, quitte à élever le conflit si la faute peut être considérée comme purement administrative — ou soumettre toute poursuite à l'autorisation préalable On verra, par l'étude des textes, que la Constituante consacre le second système.

Les premiers textes que nous rencontrions sur ce point sont les articles 60 et 61 de la loi municipale du 14 décembre 1789. L'article 60 vise le cas de lésion personnelle par un acte du corps municipal. Tout citoyen lésé a le droit « d'exposer ses sujets de plainte à l'administration ou au directoire du département qui y fera droit, sur l'avis de l'administration de district qui sera chargée de vérifier les faits ». L'article 61 est ainsi conçu : « Tout citoyen actif pourra signer et présenter contre les officiers municipaux la dénonciation des délits d'administration dont il prétendra qu'ils se seraient rendus coupables ; mais, avant de porter cette dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu de la soumettre à l'administration ou au directoire du département qui, après avoir pris l'avis de l'administration de district ou de son directoire, renverra la dénonciation, s'il y a lieu, devant les juges qui en devront connaître. » — Cet article 61 est parfaitement clair : il crée, au profit des officiers municipaux, une garantie d'examen analogue à celle que consacre l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Mais l'interprétation de l'article 60 est plus délicate : en effet, on n'y voit point clairement si le particulier pourra, après examen, poursuivre le corps municipal devant les tribunaux ordinaires, ou si c'est l'administration du département qui sera juge de la répression que peuvent comporter les actes de ce corps. — Si l'on s'en tient à la lettre du texte, la seconde solution semble la plus probable ; en cette matière, l'admi-

nistration eût donc été juge en sa propre cause, même au point de vue répressif, et l'on aurait ainsi créé au profit des corps municipaux une immunité analogue à celle qu'on accorde aux membres du parlement (1). Toutefois, il faut reconnaître que le fait d'ériger l'administration du département en juridiction répressive semble assez insolite.

Les divers textes sur la séparation des pouvoirs, et en particulier l'article 7 (section III) de la loi du 22 décembre 1789 (2), furent interprétés comme soumettant toute poursuite à une autorisation préalable. On étend aux membres des administrations de département et de district la garantie accordée aux officiers municipaux Puis, la loi des 16-24 août 1790 (titre II, art. 13) vient poser en principe que « les juges ne pourront, à peine de forfaiture, citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions », c'est-à-dire qu'on donne à cette garantie une sanction pénale. Enfin, le décret des 7-14 octobre 1790 (art. 2), après avoir rappelé les textes précédents, déclare qu' « aucun administrateur ne peut être traduit dans (*sic*) les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure, conformément aux lois ». Cette fois, le système est complet : le régime de l'autorisation préalable s'applique à tous les agents du gouvernement.

L'autorité dont dépend l'autorisation est celle dont le

---

(1) En 1842, le Conseil d'Etat eut à interpréter cet article à propos d'une action en diffamation intentée contre un corps municipal. M. de Gérando soutint la deuxième thèse : l'administration du département, juridiction répressive. — Cf. Boulatignier, *op. cit.*, p. 523.

(2) « Les administrations de département et de district ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire. »

fonctionnaire relève hiérarchiquement, c'est-à-dire le directoire de département pour les officiers municipaux, le pouvoir central pour les administrations de département, les ministres pour les agents placés sous leur autorité, et les chefs des grandes régies financières et domaniales (douanes, contributions indirectes, forêts) pour les agents préposés à ces services (1).— L'Assemblée intervient aussi pour réglementer les poursuites contre les fonctionnaires : aux termes de l'article 8 (titre III, ch. IV, section II) de la Constitution de 1791 – article que nous avons déjà eu l'occasion de citer – « toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le Corps législatif. Celui-ci pourra ou lever la suspension ou la confirmer, ou même dissoudre l'assemblée coupable, et, s'il y a lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'entre eux aux tribunaux criminels, ou porter contre eux le décret d'accusation ». Ainsi, l'Assemblée Nationale décrète, le 25 novembre 1790, que, « relativement aux faits de corruption imputés aux membres du directoire de district de Corbeil, à l'occasion de l'élection du receveur dudit district, les membres de ce directoire seront dénoncés au tribunal du district de Corbeil, à la diligence du procureur général syndic du département de Seine-et-Oise ». Et elle ajoute : « Les membres du directoire de district sont suspendus de toutes leurs fonctions administratives, et le directoire de département... est chargé de pourvoir au remplacement provisoire de cette administration. » (2)

Il semble donc établi que la Constituante protège ses

---

(1) Cf. Laferrière, I, p. 638.

(2) Cf. Versailles, délib. 18 décembre 1790, registre 3. — V. Note II.

fonctionnaires par l'autorisation préalable. Toutefois, quelques jurisconsultes de la Restauration ont essayé de soutenir que la législation révolutionnaire n'est pas formelle à cet égard. Comme l'a fait remarquer M. Laferrière, la tendance des auteurs à cette époque était d' « enlever au système de l'autorisation préalable le haut patronage des lois fondamentales de l'Assemblée Constituante » et de « l'isoler dans la Constitution de l'an VIII, dont le prestige était moindre » (1).

Voici quelle était sur ce point l'argumentation de Toullier (2). L'article 61 de la loi du 14 décembre 89 n'a trait qu'aux délits d'administration que tout citoyen est autorisé à dénoncer; pour savoir s'il y a ou non délit d'administration, on devra s'adresser aux autorités supérieures et non aux tribunaux (en vertu de la séparation des pouvoirs); cette autorité supérieure jugera seule et renverra, s'il y a vraiment délit d'administration, devant les tribunaux. Mais cela ne veut pas dire qu'il faille une autorisation pour poursuivre un fonctionnaire coupable d'attentat à la sûreté des citoyens ou qui aurait commis des violences contre un particulier : ce sont là des délits de droit commun qui peuvent se rattacher à l'exercice des fonctions, mais qu'on peut poursuivre librement, car la loi ne les vise pas. — De même, Toullier déduit *a contrario* de la loi des 16-24 août, que la poursuite des fonctionnaires est libre pour tout délit ayant un autre motif que l'exercice de la fonction : par exemple un délit dérivant d'une obligation personnelle.

On a dit également que la Constitution de 1791, dans

---

(1) Laferrière, I, p. 188.

(2) *Droit civil français*, 6e éd., t. I, p. 160 sqque.

la disposition que nous avons citée, ne visait que la faculté pour le gouvernement — « pourra », dit le texte — de renvoyer les administrateurs devant les tribunaux et que par là même elle n'empêchait point les particuliers de poursuivre devant l'autorité judiciaire les fonctionnaires coupables d'un délit se rattachant à leurs fonctions.

Cette thèse, basée sur une interprétation littérale des textes, se heurte à plusieurs objections d'ordres différents. En premier lieu, les principes généraux auxquels obéit l'Assemblée ne lui permettent pas d'admettre que l'autorité judiciaire soit juge, même indirectement, d'un acte d'administration; or, établir nettement la différence qui existe entre un délit d'administration proprement dit et un délit de droit commun se rattachant à la fonction, paraît difficile. — En second lieu, la loi des 7-14 octobre s'exprime en termes assez généraux pour ne pas laisser de doutes sur les intentions de l'Assemblée ; — enfin, dernière objection (la plus grave, car c'est une objection de fait), le principe de l'autorisation préalable est consacré formellement et à plusieurs reprises par la jurisprudence révolutionnaire (1).

La Constitution de 1791 a établi le principe de la séparation des pouvoirs, et aussitôt elle l'a violé en soumettant le pouvoir exécutif ainsi que les tribunaux au Corps législatif : ce vice fondamental explique les

(1) Cf. Laferrière I, p. 190. — Nous reviendrons sur ce point en étudiant les conflits sous le Directoire (ci-dessous ch.V.) Il faut noter que la Constituante garantit ses ministres : aux termes de l'article 31 de la loi des 27 avril-25 mai 1791, on ne peut les poursuivre à raison de dommages causés dans l'exercice de leurs fonctions qu'après une mise en accusation par décret du Corps législatif.

événements qui vont se dérouler désormais. Le roi, chef d'une administration qu'il n'a point nommée, voit ses décisions soumises au contrôle de l'Assemblée ; il n'a plus d'autorité sur le pays (1). La conséquence inévitable d'un tel régime, c'est l'anarchie dans le royaume, l'insubordination des assemblées administratives et des municipalités. La Constituante, dont les idées centralisatrices ne sont pas douteuses, est ainsi arrivée à faire du pouvoir exécutif « un monstre à cent têtes » (2); bientôt elle ne peut, elle-même, se faire obéir, et, après le 10 août, elle avoue son impuissance et rejette sur les corps administratifs la responsabilité des troubles qui éclatent dans le royaume (3.) Les conflits incessants entre le roi et l'Assemblée remplissent l'histoire de la Législative, empêchent tout fonctionnement normal des directoires et la juridiction administrative en subit naturellement le contre-coup (4).

---

(1) « Les membres de l'Assemblée Constituante, combattus entre le désir de conserver le trône et celui de le miner sourdement, entre la crainte de lui laisser prendre trop de pouvoir et celle de ne pas consolider assez son autorité, avaient cru devoir établir dans chaque département une autorité secondaire assez forte pour résister aux usurpations du Monarque. » — Rapport de Boissy d'Anglas sur la Constitution de l'an III, 5 messidor.

(2) Esmein *Morris*, p. 165. — V. le rapport de Cahier-Gerville, ministre de l'Intérieur, sur l'état de la France (18 fév. 92), *ap.* Buchez, XIII, p. 282. Les municipalités et les directoires (à Caen par exemple) font de véritables lois sur l'état des citoyens ; les sociétés populaires entraînent « les administrateurs dans des démarches dangereuses ». — Buchez, id. p. 116.

(3) Décret du 12 août 1792 : les municipalités de plus de 20.000 âmes, les directoires sont chargés des fonctions de la police de sûreté générale (art. 1). V. l'art. 17 relatif à la responsabilité des troubles. Dès 1791 (24 février) l'Assemblée rencontre des difficultés dans l'exécution de son décret interdisant à la municipalité d'Arnay-le-Duc de s'opposer au voyage des tantes du roi.

(4) On s'en aperçoit aisément à la façon dont sont tenus les registres dès 1792. — V. Note I.

TITRE DEUXIÈME

LA CONVENTION ET LE DIRECTOIRE

CHAPITRE PREMIER

La Juridiction administrative sous la Convention

Napoléon disait de la Constitution de 1791 qu'elle était « contraire à l'expérience de tous les siècles et de toutes les nations », qu'au lieu de favoriser l'ordre social et l'autorité, elle ne visait qu'à « contenir et annuler la force publique qui est celle du gouvernement » (1). L'histoire de la Convention est celle des efforts faits pour ressaisir cette force, réprimer l'anarchie grandissante, consolider l'autorité hiérarchique. Mais le pouvoir exécutif ne profite pas de ces efforts : déjà affaibli sous le régime précédent, il disparaît peu à peu devant les Comités de l'Assemblée, qui prennent la place du roi et des ministres.

(1) *Mémoires de Napoléon.*, ap. *Dictionnaire Napoléon*. p. 129. — Cf. Dareste, *op. cit.*, p. 169.

I. — *Le Mouvement révolutionnaire et le contentieux administratif.*

C'est un des soucis constants de la Convention, de soumettre de plus en plus étroitement les corps administratifs à son contrôle. Dans une circulaire, envoyée aux départements le 25 décembre 1793, les membres du Comité de Salut public justifient ainsi les réformes entreprises : sous la Constituante, disent-ils, l'exécution de la loi était ralentie en passant « sur chaque anneau de la chaîne hiérarchique des administrations. Le câble révolutionnaire, aminci en quelque sorte dans cette longue filière, n'avait plus de consistance, tandis qu'il doit être lancé avec violence et, touchant en un instant les extrémités au moindre signe du législateur, lier, rattacher tout fortement au centre du gouvernement » (1).

Après le 10 août, la Législative avait voté deux lois, dont l'une suspendait le roi de ses pouvoirs et l'autre créait un Conseil exécutif provisoire, formé de la réunion des six ministres collectivement investis du pouvoir exécutif, sorte de Conseil d'Etat d'où le roi avait disparu et auquel étaient dévolues la direction et la surveillance de l'administration générale (2). Mais sous la Convention, le pouvoir exécutif n'est plus libre de ses mouvements, car le décret du 3 avril 1793, portant

(1) Cette circulaire est signée de « Robespierre, Billaud-Varennes, Carnot, Barrère, Lindet, Prieur et Couthon ». — On sait que le 22 septembre 92, deux jours après la proclamation de la République, tous les corps administratifs avaient été renouvelés. — Cf. AULARD, *op. cit.*, p. 277.

(2) « Le Conseil exécutif provisoire formé par les six ministres... sera chargé de toutes les fonctions de la puissance exécutive. » (15 août 1792, art. 1). Ce Conseil devient définitif le 24 juin 1793, art. 52 sqque.

organisation du Comité de Salut public, décide que ce Comité, composé de neuf membres de la Convention, sera chargé de surveiller et d'accélérer l'action de l'administration confiée au Conseil exécutif provisoire, dont il pourra même suspendre les arrêtés quand il les croira contraires à l'intérêt national, à la charge d'en informer sans délai la Convention.

C'est bien devant le Conseil que sont toujours portés les recours hiérarchiques, mais au lieu de la surveillance *occasionnelle* exercée autrefois par l'Assemblée sur le roi, on établit une surveillance de tous les instants (1). Le pouvoir ministériel n'est plus dans les mains du Conseil exécutif, mais dans celles du Comité de Salut public. — La Convention, d'autre part, veut assurer l'exécution de ses décrets dans les départements : comme elle n'a point confiance dans les directoires, assemblées souvent « impures », qui délibèrent et n'agissent pas, elle donne pleins pouvoirs à ses représentants en mission : ceux-ci deviennent les véritables instruments de la centralisation. Les administrateurs sont entièrement soumis à ces « modernes proconsuls » (2), qui peuvent à leur gré les révoquer ou les rem-

---

(1) Buzot combattit le décret, demanda qu'on n'accordât au Comité qu'un simple droit de surveillance. Mais Marat intervint, disant qu'il fallait secouer « la torpeur du Conseil exécutif ». Séance du 3 avril.

(2) C'est ainsi que les appellent Napoléon (*Dict.*, p. 135). — Pasquier (I, p. 88), et Cormenin (*Du Conseil d'Etat*, p. 17). Noter aussi l'analogie de ces représentants avec les premiers intendants de la fin du XVIe siècle et du commencement du XVIIe, qui furent chargés de réparer les maux des guerres civiles et de lutter contre les gouverneurs. La ressemblance est même particulièrement frappante : ces représentants nomment des délégués pour les suppléer. Le décret du 14 frimaire an II dut leur enlever cette faculté (Cf. Esmein. *Morris*, p. 272 et 296. — Aulard, *op. cit.*, p. 345). — De même que les ordonnances des anciens intendants, leurs actes sont exécutoires par provision.

placer, suspendre ou annuler leurs arrêtés (1). Comme les intendants de l'Ancien Régime, qui ne dépendaient que du Conseil du Roi, les représentants n'ont à répondre de leurs actes que devant l'Assemblée : « La Convention nationale, dit le décret du 26 janvier 1793 (2), autorise tous ses commissaires à prendre toutes les mesures... que les circonstances rendront nécessaires ; elle décrète que leurs arrêtés ou délibérations pris ou à prendre, seront exécutés provisoirement, à charge par lesdits commissaires d'envoyer, dans les 24 heures, copie des arrêtés ou délibérations pour être infirmés ou confirmés par la Convention. » L'Assemblée n'admet point d'ailleurs qu'on résiste à la volonté de ses représentants : c'est ainsi qu'un décret du 16 août 93 casse les arrêtés rendus par les administrateurs des Hautes-Pyrénées, qui avaient suspendu l'exécution d'une de leurs décisions. Le Conseil exécutif ne peut donc exercer aucun contrôle sur les actes de ces agents, qui dépendent uniquement du pouvoir législatif; il ne connaît plus que des réclamations contre les actes des corps administratifs, et cela sous la surveillance du Comité de Salut public. — Il y a plus : dans l'opinion publique, les pouvoirs de la Convention sont si étendus que les particuliers portent parfois directement devant elle leurs recours contre les décisions des autorités administratives ; par exemple, deux libraires se pourvoient contre un arrêté de la section de l'Unité et un arrêté confirmatif

---

(1) Le décret du 16 août 1793 menace même de dix ans de fer les membres des corps administratifs qui suspendraient l'exécution des arrêtés des représentants en mission. Celui du 7 mai soumettait en fait le « Comité central de correspondance » aux commissaires du département.

(2) *Coll. du Louvre*, t. XIII. Ce décret fut pris après un rapport de Sieyès au nom du Comité de Sûreté générale.

du département de Paris comme entachés l'un et l'autre d'excès de pouvoir et d'incompétence, et faisant obstacle à l'exécution d'une décision judiciaire ; la Convention décide (décret du 8 nivôse an II) le renvoi devant le Conseil exécutif, attendu que c'est devant lui que « doivent être portées les réclamations contre les corps administratifs qui s'écartent de la ligne de leurs fonctions et entreprennent sur l'ordre judiciaire » (1). Cette décision est parfaitement respectueuse de la légalité, mais en fut-il toujours ainsi? Nous verrons plus tard qu'il est permis d'en douter

L'autorité hiérarchique suprême remise au Comité de Salut public et à l'Assemblée, un agent du pouvoir central muni de pleins pouvoirs dans les départements, il semble que la Convention ait atteint son but. Elle va plus loin. — Nous passerons rapidement sur la Constitution du 24 juin 1793, qui organise définitivement le Conseil exécutif : celui-ci est composé de 24 membres nommés par l'Assemblée et a sous sa surveillance les administrations municipales, intermédiaires et centrales, dont les attributions, les règles de subordination sont déterminées par le Corps législatif. On sait que la Constitution de 1793 ne fut pas appliquée : ce n'était, au dire de Mme Rolland, qu' « une pancarte » (2). Mais

(1) Cf. Laferrière, I, p. 187. — En revanche, on peut citer de nombreux décrets par lesquels la Convention fait ou non siens les arrêtés de ses représentants : dans l'un d'eux (7 messidor an III), elle confirme les arrêtés de ses représentants en mission à Besançon « sauf les dérogations ci-après inscrites ». Elle ne fait donc pas infirmer ou confirmer, elle modifie.

(2) V. art. 62 à 75 : Le Conseil révoque les agents à sa nomination et les dénonce s'il y a lieu aux tribunaux. — Art. 78 à 85 sur les corps administratifs. — (Cf. Aulard, p. 308 et note 1.) — Le projet de Condorcet prévoit dans chaque département la création d'un commissaire choisi par le Conseil exécutif et chargé de requérir et surveiller l'exécution des lois. L'art. 10 consacre les pouvoirs contentieux des

d'autres lois, non plus théoriques, viennent amoindrir encore les pouvoirs de l'exécutif et « décapiter le département ». Le 14 frimaire an II, la Convention se déclare « le centre unique de l'impulsion du gouvernement ». Le Conseil exécutif garde, *par délégation* la surveillance de l'exécution des lois administratives, il devra rendre compte au Comité de Salut public; chaque ministre est en outre tenu, personnellement, de rendre compte des opérations de son département au même Comité (section II, art. 1, 4, 5). D'autre part, la surveillance de l'exécution des lois révolutionnaires passe au district (1) et les procureurs-syndics sont supprimés. A la place de ceux-ci, des agents nationaux sont chargés, non seulement de poursuivre l'exécution des lois — ce que faisaient les procureurs, — mais encore de dénoncer les négligences et les infractions commises : ils sont en correspondance « exacte » avec les Comités de Salut public et de Sûreté générale (sect. II, art 12, 16). De leur côté, les administrations de département n'ont plus que des attributions étrangères à la politique; elles restent chargées spécialement de la répartition des contributions entre les districts..., de l'administration des grandes routes, canaux, et de la surveillance des domaines nationaux (2). La loi

---

administrations et les art. 16 et suivants leurs pouvoirs de surveillance : le Conseil exécutif reste soumis sur ce point au Corps législatif. — L'article 22 maintient la garantie des fonctionnaires (Cf. BUCHEZ, XXIV, p. 102 sqque).

(1) Sect. II, art. 6 et 14. — On peut rattacher à cette disposition celle du décret du 19 vendémiaire an II dont l'art. 4 porte que le gouvernement correspondra immédiatement avec les districts dans les mesures de salut public; un décret du 7 mai 93 avait déjà mis les corps administratifs en rapport direct avec les membres de l'Assemblée (Comité central de correspondance).

(2) Sect. III, art. 5. — Sur ce point, v. *Répertoire du Droit adm.* V° *Département*, p. 514 sqque, et BERTHÉLEMY, p. 131. — Le président du directoire de département est chargé de la surveillance dans la

ne parle pas formellement du contentieux, mais il faut sous-entendre qu'il reste confié au département.

Le principe hiérarchique qui soumettait la municipalité et le district au département disparaît donc en ce qui touche les mesures politiques; mais comment penser que les directoires départementaux, ainsi ramenés au second rang, puissent exercer un contrôle efficace en matière d'administration pure ou contentieuse? Après le décret du 14 frimaire an II, la loi des 15-27 mars 91 devient inapplicable. — La chute des Dantonistes amène une dernière transformation dans la hiérarchie administrative : le 12 germinal (1[er] avril), Carnot, au nom du Comité de Salut public, dépose un rapport concluant au remplacement du Conseil exécutif et des six ministères par douze commissions. Il faut, dit-il, « diviser l'exercice des pouvoirs particuliers, restreindre le pouvoir de chaque agent en conservant l'unité de direction ». L'Assemblée adopte ses conclusions : les ministères seront suppléés par douze commissions subordonnées au Comité de Salut public qui pourra réformer ou annuler leurs décisions (art. 2 et 17). La commission des administrations civiles, de la police, des tribunaux est chargée de la surveillance des corps administratifs et municipaux (1). Les recours hiérarchiques sont donc

---

partie d'exécution confiée au directoire (sect. III, art. 6). — « Le pouvoir des directoires de département est assujetti dans chaque détail de son exercice », dit Mallet du Pan (*ap.* Esmein. *Morris*, p. 295). — Cf. Serrigny. *Compétence*, I, p. 482. — La théorie du Gouvernement révolutionnaire sur ce point est exposée par Robespierre (rapport du 25 déc. 93).

(1) Les membres de ces Commissions sont nommés par la Convention sur présentation du Comité de Salut public. Déjà, le 10 mai 93, Robespierre avait réclamé une réforme de ce genre. D'après Morris, le Conseil exécutif avait encore de l'autorité; les Commissions, au contraire, ne furent qu'un instrument aux mains du Comité de Salut public (Esmein, *op. cit.*, p. 294).

désormais portés devant ces douze commissions, qui dépendent étroitement du Comité de Salut public, lequel, à son tour, est sous l'autorité de la Convention ; il n'y a donc plus grande différence entre les recours contre les arrêtés des représentants en mission et ceux qni sont intentés contre les décisions des corps administratifs : le véritable pouvoir exécutif, c'est l'Assemblée (1).

Cette organisation dure jusqu'au Directoire ; mais, quelques mois auparavant, sous l'influence des Girondins rappelés à la Convention, on restitue aux assemblées de département leurs anciennes attributions, les procureurs-syndics sont rétablis et les districts replacés sous la surveillance du département (2).

Ce résumé de l'histoire constitutionnelle de la Convention nous a paru rentrer dans le cadre de cette étude, les principes de subordination des administrations y étant sans cesse intéressés : c'est seulement ainsi qu'on peut se rendre compte des obstacles qui s'opposent, de 1792 à 1795, à l'exercice normal du recours hiérarchique.

II. — *La Juridiction des directoires.*

Les décrets concernant la compétence contentieuse des directoires sont moins nombreux sous la Convention que sous la Constituante : peut-être faut-il voir là une nouvelle preuve de la méfiance de l'Assemblée à leur égard.

---

(1) Ainsi se réalisaient les craintes que Buzot exprimait le 10 mars 93.

(2) Cf. Aulard, p. 512. — Edmond-Blanc. *Institutions civiles...*, p. 77 sqque.

L'un des plus importants est celui des 10-11 juin 1793 (sect. V, art. 1er), qui règle le mode de partage des biens communaux. Ce décret délègue au directoire de département le soin de terminer, sur simple mémoire et d'après l'avis du directoire de district, les contestations qui pourraient s'élever à raison du mode de partage entre les communes; une compétence analogue lui est attribuée en ce qui concerne les réclamations à raison du mode de partage des biens communaux dans la même commune. Mais toutes les questions touchant les droits des particuliers, les usages en vigueur dans le pays, restent du ressort des tribunaux ordinaires (1). Quant au contentieux des ventes nationales, il est modifié sous la Convention : on se rappelle que les contestations auxquelles donnaient lieu ces ventes étaient soumises tantôt au pouvoir judiciaire, tantôt à l'administration. La Convention rompt avec cette jurisprudence. Elle décrète, le 1er fructidor an III, « que toutes les pétitions et questions relatives à la validité ou la nullité des adjudications de domaines nationaux ou réputés tels, sont exclusivement renvoyés au Comité des finances, section des domaines ». Il semble donc que le contentieux des ventes nationales soit désormais entièrement soumis à la compétence administrative : les directoires doivent renvoyer *tout* litige de cette nature au Comité des finances (2). Restait-il cependant des cas où la juridiction ordinaire fût compétente? La question était douteuse, et l'on verra qu'elle donna lieu, sous le Directoire, à un

---

(1) On sait que l'interprétation de ce décret (et de celui du 9 ventôse an XII) a donné lieu à deux jurisprudences différentes de la part du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. — Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 524.

(2) Cf. HENRION DE PANSEY, *op. cit.*, II, p. 338 sqque.

conflit entre le ministre de la justice et le ministre des finances.

Les contestations soulevées devant les directoires à cette époque le sont surtout en vertu des lois antérieures : le décret du 30 mars 1792, par exemple, complété par celui du 25 juillet 1793, sur la vente des biens d'émigrés et la liquidation de leurs dettes, est une source de litiges inépuisable, et là encore la Convention se réserve un droit supérieur de contrôle (section IV, art. 38, 43, 44) (1).

III. — *Les Conflits.*

La loi des 7-14 octobre reste, sous la Convention, la seule règle en matière de conflits : les réclamations sont donc portées d'abord au Conseil exécutif, qui remplace le roi, puis, le cas échéant, devant l'Assemblée. Lorsque la loi du 12 germinal supprime le Conseil, les commissions créées par cette même loi héritent de ses attributions. Mais ici encore, il faut se demander si la Convention, sortant de son domaine propre, ne s'est point arrogé le droit de trancher directement les conflits. — On a cité en ce sens un décret du 21 prairial an II : sur la pétition d'un citoyen et sur le référé fait par le tribunal de district de Mont-Unité, ci-devant Saint-Gaudens, la Convention est appelée à trancher

(1) Les réclamations des créanciers d'émigrés se multiplient. Voici deux litiges intéressants à raison des personnalités qu'ils mettent en jeu. La Dubarry demande la levée des scellés « apposés dans sa maison de Louveciennes »; le directoire, par un arrêté d'un laconisme effrayant, décide que « la Dubarry ayant été arrêtée avec les personnes de sa maison, une décision sur ce point n'est plus nécessaire... » (Versailles, 29 sept. 93, registre 32.) — 8 octobre 93 (même registre) réclamations de plusieurs domestiques de l'émigré Maupeou, employés à l'entretien de sa maison d'Ableiges, district de Pontoise. — Les réclamations pour refus de certificat de civisme sont nombreuses (exemple : 13, 15 brumaire an II.— Versailles, registre 33).

une question de compétence. Le pouvoir judiciaire peut-il connaître des revendications faites par des citoyens de fonds ci-devant possédés par des émigrés, ou bien les corps administratifs ont-ils seuls le droit de prononcer en ces matières, même si une question de propriété se pose? L'Assemblée tranche la question en faveur du pouvoir judiciaire : il semble qu'elle le fasse directement et non après décision d'une de ses commissions, qu'elle empiète par suite sur le pouvoir exécutif. Mais, dans ce cas, ainsi que l'a fait remarquer M. Laferrière, il s'agit d'une décision rendue sur référé d'un tribunal pour interprétation d'une loi (dans l'espèce celle du 25 juillet 1793) en vertu du décret des 16-24 août 1790 (titre II, art. 12), et non d'une véritable décision sur conflit (1).

Les décisions en ces matières sont tantôt administratives, tantôt contentieuses et il est parfois difficile de les distinguer. — La compétence administrative n'est point absolue d'ailleurs en ce qui touche les biens d'émigrés : les questions de propriété restent de la compétence judiciaire (Cf. décret du 21 prairial an II). — Le directoire de département intervient pourtant dans l'exercice de la justice : ainsi, à propos d'une contestation entre fermiers d'un bien séquestré, le commissaire près du tribunal de district demande de surseoir à statuer jusqu'à ce que le procureur du département soit prévenu : « Attendu que toutes les actions relatives aux intérêts de la République ne doivent être intentées qu'à la requête des procureurs généraux et à la diligence des agents de la République ». (Versailles, 13 brumaire an II). — La contribution des patentes donne lieu à d'incessantes difficultés devant le directoire de Versailles, qui s'efforce d'obliger, par des arrêtés successifs, les particuliers à « faire soumission de payer devant leur municipalité » et à se pourvoir de patente en temps utile. Il finit par menacer les récalcitrants de poursuites devant les tribunaux de district en paiement du quadruple droit, « avec d'autant plus de raison que leur persévérante résistance à la loi ne pourra que les faire considérer comme de mauvais citoyens et des rebelles d'autant plus dangereux que répandus dans le sein de la République parmi les bons patriotes, il serait à craindre que leur influence... n'amenât bientôt le désordre», (17 brumaire an II).

(1) Laferrière. I, p. 208.

En revanche, par un décret du 25 pluviôse an III, la Convention déclare que l'administration est seule juge, à l'exclusion des tribunaux, des opérations d'un administrateur : ici, il n'y a ni référé ni pétition, mais véritable décision sur conflit rendue directement par le pouvoir législatif (1). — Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, qu'à cette époque on ne distingue pas les réclamations d'incompétence contre les décisions des corps administratifs des revendications de compétence contre les tribunaux judiciaires : les deux espèces de recours sont soumis aux mêmes règles et la Convention ne doit légalement en connaître qu'après décision en premier ressort de ses Comités : elle ne s'est en effet réservé une compétence en premier et dernier ressort qu'en ce qui touche les recours contre les arrêtés de ses représen tants. Or, ici encore, on pourrait citer des cas où l'Assemblée statue directement : par exemple, le Conseil général du Bas-Rhin ayant pris un arrêté sur la forme de procéder contre les auteurs des manœuvres employées « pour discréditer les assignats », la Convention, par un décret du 28 août 1793, fait défenses à ce Conseil ainsi qu'à tous autres corps administratifs, « de prendre aucun arrêté sur des matières de législation ou autres, qui ne leur sont pas attribuées par la Constitution, sous peine de forfaiture ». Il s'agit ici d'une réclamation d'incompétence à l'égard d'un corps administratif, et l'Assemblée statue directement. Le décret du 8 nivôse (an III), est au contraire parfaitement légal : on ne peut donc, en présence de décisions discordantes, conclure de façon absolue (2). Tout ce qu'on peut affirmer, c'est

(1) Cf. Bavoux. *Des Conflits*. I, p. 119.— V. aussi déc. 1er et 13 fructidor an III. Cf. des Cilleuls. *Evocations*, p. 146.

(2) Cf. Laferrière. *loc. cit.* — Tous ces décrets sont rendus sur

que tantôt la Convention respectait le droit d'intervention du pouvoir exécutif, tantôt elle statuait directement, qu'il s'agît de réclamations contre des décisions administratives ou de conflits proprement dits. — Mais, il est intéressant de le remarquer, la défiance à l'égard du pouvoir judiciaire et le souci constant de préserver l'indépendance de l'administration restent aussi vivaces, sinon plus, sous la Convention que sous la Constituante : c'est ce qui fait du décret du 16 fructidor an III un texte d'une importance particulière ; le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire y est affirmé d'une façon plus énergique que jamais. Au nom du Comité des finances Monnot se plaint que les contestations relatives à la restitution ou non restitution des taxes révolutionnaires soient usurpées par les tribunaux « tandis qu'ils ne doivent jamais connaître de ce qui est administratif. Les lois antérieures le défendent ». L'Assemblée décrète, en effet, « qu'elle annule toutes procédures et jugements intervenus, dans les tribunaux judiciaires, contre les membres des corps administratifs... sur réclamations d'objets saisis, de taxes révolutionnaires et d'autres actes d'administration émanés desdites autorités pour l'exécution des lois et arrêtés des représentants du peuple en mission ou sur répétition des sommes et effets versés au Trésor public ». Puis elle renouvelle les prohibitions contenues dans les textes de la Constituante : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque

---

rapport des Comités de la Convention : celui du 21 prairial an II sur rapport du Comité des finances ; celui du 16 fructidor an III sur rapport du même Comité ; celui du 28 août 93 l'était sur rapport des Comités de législation et des finances. Mais il n'y avait point de décision préalable de ces Comités.

espèce qu'ils soient, aux peines de droit, sauf aux réclamants à se pourvoir devant le Comité des finances pour leur être fait droit, s'il y a lieu, en exécution des lois. » (1) Ainsi la Convention prépare la voie à la jurisprudence du Directoire en matière de conflits

En revêtant ses commissaires d'un droit de décision non seulement vis-à-vis des autorités publiques mais vis-à-vis des particuliers, en se saisissant elle-même de l'administration contentieuse et de l'action exécutive la Convention devient une assemblée dictatoriale. Comment dès lors s'étonner qu'elle envahisse le domaine judiciaire, qu'elle annule les jugements soit par voie de référé, soit sur la proposition de ses Comités ou de ses représentants en mission, que les arrêts du Tribunal de cassation même n'échappent point à son contrôle? (2) Si les corps administratifs, d'autre part, empiètent sur les attributions des tribunaux, la cause en est dans la législation des ventes nationales, qui soumet fatalement l'Etat au paiement des créanciers des personnes dépossédées : or, le contentieux des dettes de l'Etat est essentiellement administratif (3).

---

(1) Remarquons que ce décret est postérieur à la Constitution de l'an III : il renouvelle à certains égards la disposition de l'art. 189 de cette Constitution. Mais nous avons cru devoir le faire rentrer dans la législation de la Convention, car le nouveau régime n'était pas encore en vigueur.

(2) Décrets des 1er brumaire, 7 frimaire an II annulant des jugements du Tribunal de cassation. — D'autre part, dans la seule séance du 15 septembre 93, la Convention rend quatre décrets qui sont des actes d'administration pure (accorder un passeport, des indemnités à des comédiens, de l'avancement à des marins...) — Cf. Edmond-Blanc, *op. cit.*, p. 20.

(3) Cf. Sirey. *Du Conseil d'Etat*, p. 148-149 et Petit des Rochettes. *Esprit de la Jurisprudence...* (Tome I, titre I, sect. I — et titre II).— D'ailleurs, si l'administration s'arroge des pouvoirs judiciaires, il faut avouer que les lois existantes l'y poussent. Exemple : Un laboureur,

Il semble pourtant qu'avant de disparaître, la Convention ait comme un remords de l'omnipotence qu'elle s'est attribuée : par le décret du 3 brumaire an IV (25 octobre 95), rendu sur la proposition de Tallien, elle décide que « les arrêtés des Comités de la Convention et des représentants du peuple en mission, contraires à des lois, sont annulés ». (Art. 10.)

Somme toute, la Convention a souvent dû recourir aux mêmes moyens de gouvernement que l'Ancien Régime : cela apparaît dans l'histoire de ses institutions administratives comme de ses institutions politiques. Mais son absolutisme, elle le justifie au nom de « l'intérêt commun », et c'est en ce sens que Littré pourra présenter comme idéal du pouvoir fort « l'immortelle Convention » (1).

---

qui a donné à manger du seigle à ses chevaux, est arrêté par un administrateur du district de Versailles : le directoire de district est d'avis que l'acte du laboureur est punissable aux termes de l'art. 28 du décret du 4 mai 93 sur les subsistances (qui punit de mort ceux qui ont perdu, enfoui du grain méchamment), mais que dans l'occasion huit jours de prison suffiront, et il demande au département de prononcer cette peine. Celui-ci, après avoir blâmé le laboureur « qui a fait manger à ses chevaux la subsistance des hommes dans un temps de besoin » décide « qu'il n'est pas de la compétence de l'administration de connaître de ce genre de délits », il renvoie donc à statuer au tribunal criminel du département. (Versailles, 9 septembre 93 — registre 31.) On voit que les districts s'y trompent. La même loi donne aux municipalités le droit de faire des visites domiciliaires, de confisquer les grains (comp. Note II). — Il n'est pas rare, d'autre part, de voir des municipalités suspendre leurs officiers, que le département doit réintégrer (exemple : Versailles, 18 sept. 93. — ibid).

(1) On invoquait aussi l'intérêt commun, sous l'Ancien Régime. Mais, comme le fait remarquer M. Hitier, ce n'était alors qu'un argument secondaire : sous la Convention, il devient primordial (Cf. Hitier, *op. cit.*, p. 113).

CHAPITRE II

La Constitution de l'An III

A la séance du 5 messidor an III, Boissy d'Anglas vient faire le procès de la Constitution de 1793 : à son avis elle n'est autre chose que « l'organisation de l'anarchie, » elle soumet « le destin de la France » à une seule Assemblée sans lui donner de frein légitime; enfin, en laissant indéterminés les rapports du Conseil exécutif avec les administrations, elle empêche qu'aucun lien « rattache ensemble les divers lambeaux de l'Empire ». Il faut en finir, conclut-il, avec « les principes illusoires d'une démocratie absolue et d'une égalité sans limites ». (1) Rien ne caractérise mieux que ces paroles l'œuvre de la Constitution de l'an III, œuvre qui peut se résumer ainsi : restauration de l'autorité hiérarchique dans le département, accroissement des pouvoirs de l'exécutif. Comparée aux Constitutions qui l'ont précédée, la Constitution républicaine du Directoire est essentiellement réactionnaire (2).

---

(1) Rapport de Boissy d'Anglas, au nom de la Commission des Onze (*Moniteur* du 11 messidor an III). Tous les passages cités sont pris dans l'*Ancien Moniteur,* in-f°.

(2) L'esprit modéré fut dominant dans les assemblées électorales. Pasquier (I, p. 124) en donne comme preuve l'élection, dans les quatre cinquièmes des départements, de Boissy d'Anglas « l'homme le plus considérable, le plus honoré du parti modéré dans la Convention, celui qui s'était signalé par la proposition de restituer les biens aux condamnés ». — Mais il faut ajouter que le corps électoral devait choisir les deux tiers des députés au Corps législatif parmi les anciens conventionnels.

I. — *Le Pouvoir central.*

Aux termes de l'article 132 de la Constitution, le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif (1) : ce Directoire surveille et assure l'exécution des lois dans les administrations et les tribunaux par des commissaires à sa nomination, choisit hors de son sein les ministres et les révoque lorsqu'il le juge convenable (art 147-8). D'autre part les ministres — ils sont six au moins et huit au plus — ne forment plus, comme autrefois, un Conseil: ils sont respectivement responsables tant de l'inexécution des lois que de celle des arrêtés du Directoire (art. 151-2) et correspondent immédiatement avec les autorités qui leur sont subordonnées, mais les décisions que chacun d'eux rend « dans sa partie », en qualité de supérieur hiérarchique des administrations, sont soumises à la confirmation formelle du Directoire (art. 193-95). — On se trouve donc, en l'an III, en présence d'un pouvoir exécutif dédoublé : le Directoire seul Conseil, et sous son autorité les ministres investis d'une autorité purement individuelle (2).

---

(1) L'idée de République est alors « liée à celle d'un exécutif collégial ». Un magistrat unique eût rappelé la royauté, si limités qu'eussent été ses pouvoirs : c'est ce qui causa la chute de Robespierre. — En l'an VIII, on adjoindra de même « deux comparses » à Bonaparte. (Cf. Esmein. *Morris*, p. 311, et Rocquain. *Notes et fragments d'Histoire*, 1906, p. 182 sqque.)

(2) Nous donnons ici que le squelette de l'organisation exécutive : les détails prennent naturellement leur place dans l'étude des recours hiérarchiques. — Le rôle du pouvoir législatif devient secondaire en l'an III, le Directoire agit à peu près seul et c'est chez lui que nous trouvons les textes qui nous intéressent : les séances du Conseil ne sont plus qu'une longue suite de dénonciations. D'ailleurs le coup d'Etat du 18 fructidor a soumis le Conseil des Cinq-Cents au pouvoir exécutif.

II. — *L'Organisation départementale.*

Les districts avaient eu, autrefois, toute la confiance du Corps législatif : en l'an III, leur suppression est à l'ordre du jour. « Supprimez les districts, dit Daunou, et vous donnerez une action plus facile aux autorités constituées, je veux dire au pouvoir exécutif, aux administrations départementales et aux municipalités. » On ne craint rien en donnant une autorité plus immédiate aux départements, car ce sont eux qui, pendant dix-huit mois, ont tâché de soutenir la Convention contre l'anarchie, et, d'autre part, si l'on supprime le district, « le système des autorités administratives devenant moins confus, il sera plus facile de régler et de connaître les compétences. » (1) — Dans le département même, la commission est d'avis que le nombre des administrateurs est trop grand. « Cette institution (les conseils et directoires de département) n'était nécessaire, dit Lanjuinais, que sous l'empire d'un monarque, afin de résister à l'oppression : mais, sous le régime républicain, elle devient inutile et embarrassante... La commission... a reconnu qu'une administration peu nombreuse mettait beaucoup plus de suite, d'ensemble et d'activité dans toutes ses opérations. » (2) Lanjuinais ne fait d'ailleurs

---

(1) *Moniteur*, séance du 21 messidor. — Dormay essaie de défendre le district, disant que, s'il s'est opposé au département, c'est que « la séparation des fonctions » était mal établie, et il cite des exemples. Lacroix trouve, au contraire, que le district est « une cascade inutile entre le département et la commune » (même séance). — Berlier et Daunou font adopter les vues de la commission : le département, disent-ils, a toujours tendance au maintien du gouvernement « quel qu'il soit ». Le district avait été l'agent de la Terreur : là est la cause de sa chute. — (Cf. AULARD, p. 568-9.)

(2) *Moniteur*, séance du 4 thermidor.

que développer ici les raisons qu'apportait à la tribune le rapporteur Boissy d'Anglas : « Si l'administration suprême de la République est confiée aux mains de cinq hommes, pourquoi l'administration secondaire de chaque département en nécessiterait-elle un plus grand nombre? Pourquoi, surtout quand l'exécution doit être simple et rapide, organiseriez-vous des corps délibérants, tourmentés du besoin de faire des lois, établissant par leurs arrêtés autant de législations diverses qu'il existe de départements, et s'écartant... de cette unité de principes si nécessaire à tout gouvernement? » La création d'une administration peu nombreuse, soumise strictement à l'autorité du pouvoir exécutif, s'impose(1).

Mais de quels moyens dispose cette autorité? La Convention avait eu les représentants en mission (les procureurs-syndics, rétablis, étaient nommés par eux), mais leur maintien, comme celui des districts était devenu impossible: ils rappelaient trop le passé. La commission prévoit donc la création d'un agent nommé par le Directoire : il faut, disait Daunou, le 5 messidor, que le gouvernement soit « sensible en chaque point du territoire de la République », et plus tard un député, répondant à Dubois-Crancé qui regrettait la disparition des procureurs-syndics élus par le peuple, dira : « Je pense qu'il est intéressant que le gouvernement ait, dans chaque département, un agent qui ramène les administrateurs à l'intérêt national. Il faut craindre l'esprit de localité, car il étouffe la République. » (2)

---

(1) 5 messidor. — Est-il besoin de faire remarquer l'analogie que présente ce discours avec celui que prononcera Rœderer cinq ans plus tard ?

(2) 4 messidor. — Le *Moniteur* ne donne pas le nom de ce député. Les craintes exprimées par Dubois-Crancé ne furent pas sans effet : Daunou, pour rassurer ceux qui craignaient que par ses commissaires

Trois principes sont donc admis : plus de districts, des administrations moins nombreuses, un agent du gouvernement dans chaque département. Chacun de ces principes se trouve appliqué dans la Constitution.

Il y a, d'une part, dans chaque département, une administration centrale de cinq membres, renouvelée par cinquième tous les ans. — D'autre part, toute commune dont la population s'élève de 5.000 à 100.000 habitants a pour elle seule une administration municipale; celles qui comptent moins de 5.000 habitants ont un agent municipal et un adjoint ; la réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton qui nomme son président; les membres des administrations municipales sont nommés pour deux ans et renouvelés par moitié chaque année (art. 174-185) (1). Le principe de l'élection est maintenu, mais il faut se rappeler que les conditions de cens sont aggravées par la Constitution, et qu'elles le seront encore par les lois postérieures (2). — Enfin, le Direc-

---

le pouvoir exécutif ne remplît les départements de ses créatures, fit décréter que l'on ne pourrait choisir ces commissaires que parmi les citoyens domiciliés depuis un an dans le département (art. 192). — D'après Rœderer, ces commissaires furent souvent « de mauvais sujets qui avaient surpris la confiance du Directoire ». (*Œuvres*, VI, p. 289 sqque ; réimpression de la brochure intitulée : « *De l'usage à faire de l'autorité publique...* »).

(1) Le président de l'administration municipale est choisi dans tout le canton. — Nous laissons de côté l'administration des grandes villes et les dispositions relatives aux réélections. Aux 44.000 communes que Boissy d'Anglas considérait comme « une superfétation dangereuse », on substitue donc des administrations qui rappellent le district-commune (mais dans une circonscription moins étendue en l'an III) dont Thouret avait proposé la création dans son rapport du 29 septembre 1789. — Cf. Aucoc. *Controverses*, *loc. cit.*

(2) Constitution (art. 35) et lois des 3 brumaire an IV, 19 fructidor an V. Cela est conforme aux idées que Boissy d'Anglas expose dans son rapport : « Un pays gouverné par les propriétaires est

toire exécutif nomme, auprès de chaque administration départementale et municipale, un commissaire qu'il révoque quand il le juge convenable; mais ce commissaire n'a pas plus de pouvoirs que le procureur général syndic de la Constituante. On ne voit pas, en effet, de quels moyens de contrainte il dispose vis-à-vis des assemblées administratives : il surveille et requiert l'exécution des lois (art. 191) (1). Toutefois, un progrès est réalisé : le commissaire est nommé par le Directoire et le prévient lorsqu'il le juge utile; en ce sens seulement, il est, ainsi que le qualifie une circulaire du ministre de l'intérieur du 27 frimaire an V, « l'œil du gouvernement » dans les provinces (2).

---

dans l'ordre social ; celui où les non propriétaires gouvernent est dans l'état de nature. » Or, on ne veut plus de l'état de nature. — Cf. LAFERRIÈRE. *Essai sur l'Histoire*..., II, p. 281 (2e éd.), et DE LUCAY. *Décentralisation*, p. 58.

(1) A ceux qui craignaient la restauration des « tyrans subalternes » Thibaudeau faisait remarquer que ces commissaires n'étaient pas dangereux, qu'ils n'administraient pas (4 thermidor). Morris, dès le 15 février 1790, avait suggéré la nomination de ces commissaires « envoyés comme conservateurs dans chaque district pour restaurer l'autorité du Roi ». Ce sont les commissaires du Directoire qui réalisent en partie sa pensée, et non les représentants en mission ; mais il n'en prévoyait la création qu'auprès des districts : le Directoire en établit près des départements et des municipalités (v. sa conversation avec La Fayette sur ce point. — *Ap.* ESMEIN, p. 166.)

(2) C'est ainsi que Guyot appelait les intendants, mais ceux-ci n'étaient point de simples donneurs d'avis. — V. ci-dessus, Introduction, § III. (Comp. DUCROCQ. *Les Procureurs généraux syndics*. p. 9.)

CHAPITRE III

La Juridiction des Administrations centrales et municipales

La Constitution de l'an III ne contient aucun texte relatif à la juridiction des corps administratifs : elle se borne à dire que les administrateurs sont essentiellement chargés de la répartition des contributions directes et de la surveillance des deniers provenant des revenus publics ; le Corps législatif, ajoute-t-elle, détermine les règles et le mode de leurs fonctions, tant sur ces objets que sur les autres parties de l'administration intérieure (art. 190).

La loi qui détermine ces règles est promulguée le 21 fructidor (1). Les administrations de département, dit cette loi, conserveront les attributions qui leur sont faites par les lois aujourd'hui en vigueur, quels que soient les objets qu'elles embrassent. De leur côté, les administrations municipales de canton ou autres connaîtront des objets précédemment attribués aux municipalités et de ceux appartenant à l'administration générale que la loi déléguait aux districts. — Il n'y a donc rien de changé dans les attributions juridictionnelles des assemblées de département ; quant aux attributions d'administration générale autrefois déléguées aux districts dont héritent les municipalités de canton, elles

---

(1) L'intitulé est « Loi relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux, rendue en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel. » — Voyez art. 18 sqque.

comprennent, par exemple, le jugement du contentieux des contributions directes, sauf appel à l'administration centrale. Le nouveau régime a donc pour conséquence de faire participer les petites municipalités à l'exercice de la juridiction administrative par l'intermédiaire de leur agent municipal (1).

I. — *Contributions directes.*

Les lois concernant le contentieux des impositions appliquent les principes contenus dans le décret du 21 fructidor. C'est ainsi que la loi du 2 messidor an VII, sur la contribution foncière, donne à l'administration municipale le droit de prononcer sur les demandes en mutation de cote, en suppression de double emploi, sauf recours à l'administration centrale. De plus, le visa de celle-ci est nécessaire pour rendre exécutoire toute décision sur une demande en réduction de cote, et, indépendamment de cette formalité, le contribuable qui se dira lésé par une décision de l'administration municipale pourra se pourvoir par simple mémoire devant le département (2). Enfin l'article 7 de cette

(1) On sait que cet agent (outre les actes auxquels il concourt dans la municipalité de canton) exerce les fonctions de police dans la commune..., qu'avec cinq notables il asseoit et répartit les contributions directes.

(2) Art. 5-8, 30-32. Exemples : Appel en matière de contributions (réduction de cote). Le réclamant adresse un mémoire motivé au département qui prend l'avis de la commune et de l'administration municipale ; il statue après avoir entendu le commissaire du Directoire exécutif, en homologuant ou non la décision de la municipalité. — Les administrations centrales sont aussi compétentes, en vertu d'un arrêté du Comité des finances du 7 floréal an IV pour fixer les indemnités dues aux percepteurs : par exemple, mémoire du percepteur d'Issou tendant à obtenir pour l'exercice 1794 une indemnité plus forte que pour l'exercice 1793 « attendu le renchérissement

même loi renvoie formellement aux tribunaux les questions de propriété qui peuvent s'élever à l'occasion d'une demande en mutation de cote foncière.— Des dispositions analogues se retrouvent dans la loi du 3 nivôse an VII, touchant le contentieux de la « contribution personnelle, mobilière et somptuaire ».

Le Directoire, comme la Constituante, attribue exclusivement à la juridiction ordinaire le contentieux des contributions indirectes : c'est ainsi que la loi du 22 frimaire an VII, sur l'enregistrement porte (article 65) : « L'introduction et l'instruction des instances auront lieu devant les tribunaux civils de département : la connaissance et la décision en sont interdites à toutes autres autorités constituées et administratives. » On peut également citer la disposition de la loi du 2 vendémiaire an VIII, qui donne compétence au juge de paix pour trancher toute contestation relative au paiement des droits d'octroi municipaux (1).

II. — *Biens nationaux.*

La Convention, peu de jours avant de terminer ses travaux, avait décidé que toute question relative à la

---

excessif des denrées » (délib. 4 frimaire an IV, registre 17. — 29 brumaire an IV, registre 16 : Contribution foncière).

(1) Cf. loi du 5 ventôse an VI, qui donne compétence au pouvoir judiciaire en matière de colis postaux ; cette disposition est remarquable, car le service des colis postaux est un service d'Etat. — L'administration de département conserve les attributions des directoires en matière de contentieux électoral : à ce propos, il faut noter que les commissaires du Directoire près des administrations municipales sont pour les départements de précieux auxiliaires. Exemple : des citoyens demandent l'annulation pour illégalité de l'élection d'un adjoint à l'agent municipal. Le département invite le commissaire du Directoire près de l'administration municipale à vérifier sur place le bien fondé de la réclamation (17 frimaire an IV, registre 17. — Commune de Braveil).

validité ou à la nullité des ventes nationales serait renvoyée au Comité des finances. La Constitution de l'an III (article 374) proclame à son tour « qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le Trésor national » (1). Ainsi toute intervention du pouvoir judiciaire postérieurement à la vente (nous avons déjà fait remarquer que la compétence administrative résulte non de la domanialité, mais de la vente) semble écartée ; les nouveaux propriétaires sont garantis contre toute éviction et, en cas de poursuite, le Trésor se substitue à eux. Le décret du 29 vendémiaire an IV maintient provisoirement dans la jouissance de leurs acquisitions les possesseurs de domaines nationaux qui ont été troublés par la voie judiciaire *ou administrative* ou autrement : ils en jouiront, dit ce décret, jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par les Comités compétents sur la validité ou l'invalidité de la vente. Si l'on dépouille ainsi le pouvoir judiciaire, c'est en même temps qu'une question politique une question financière, l'intérêt du Trésor étant d'empêcher les nullités d'adjudications, à la suite desquelles il eût fallu rembourser le prix, et les réclamations d'indemnité de la part des tiers dont on eût confisqué les biens (2). A cette époque donc, tout le contentieux des ventes nationales est renvoyé par les assemblées de département au Comité des finances.

Une fois celui-ci disparu, les ministres, se considé-

---

(1) Cf. Laferrière. I, p. 557. — Dareste, p. 171.

(2) Cf. des Cilleuls. *Organis. du Contentieux*, p. 493. — Le 15 vendémiaire an IV, on adjoint le Comité de législation au Comité des finances pour connaitre de ces contestations.

rant comme subrogés aux Comités de la Convention, se reconnaissent le droit de trancher ces litiges. Mais il faut croire que l'opinion publique n'admet pas, sans opposition, la compétence exclusive de l'administration en cette matière, car, en l'an V, on propose au Conseil des Cinq-Cents de donner au pouvoir judiciaire le droit d'interpréter les ventes nationales. Le Conseil rejette cette proposition par une résolution du 8 vendémiaire. Ainsi s'établit le droit du gouvernement d'annuler toute procédure des tribunaux ayant seulement interprété une de ces ventes ou réintégré des tiers dans leurs droits; les motifs de ces annulations sont véritablement césariens : étant donné, porte l'un d'eux, « que l'effet des ventes nationales ne saurait être modifié, suspendu ou annulé que par l'autorité administrative ; que l'entreprise des juges tend à établir une lutte dangereuse entre les autorités et à confondre tous les pouvoirs, à entraver la marche du gouvernement et à détruire les mesures les plus propres à consolider la Révolution et à perpétuer l'existence de la République... » (1). Mais, au sein même du ministère, il n'y a pas entente. Si le ministre de la justice et le ministre des finances sont d'accord pour reconnaître la compétence des tribunaux sur toute question de propriété se posant avant l'adjudication, ils diffèrent d'avis quand il s'agit de déterminer l'autorité compétente, une fois la vente faite. Le ministre de la justice soutient que toute revendication, toute réclamation est alors du domaine de la juridiction administrative, tandis que son collègue des

(1) Arrêtés du 12 frimaire et 4 nivôse an VI (Cf. Cormenin. *Droit adm.* II, *Appendice* p. 58). En 1789, des tribunaux n'avaient pas craint de casser des ventes nationales. — Comp. Laferrière. I, p. 557.

finances maintient la compétence judiciaire quand le litige porte sur la propriété du bien vendu ; d'après celui-ci, le décret du 15 vendémiaire an IV, en adjoignant le Comité de législation à celui des finances pour connaître de ces contestations, a, par là même, reconnu légitime l'intervention de l'autorité judiciaire, puisque ce Comité est chargé de surveiller la marche des tribunaux. Le Directoire, saisi de la question, fait sienne l'opinion du ministre de la justice, Lambrechts, par un arrêté du 2 nivôse an VI (1) : « L'intérêt des citoyens, dit cet arrêté, n'est point lésé par l'attribution donnée aux administrations de juger seules la validité ou l'invalidité des ventes des domaines nationaux. » *L'intérêt national* le commande et le gouvernement doit conserver une faculté « qui ne pourrait lui être enlevée qu'au détriment des intérêts de la nation et du principe constitutionnel qui garantit de toute éviction les acquéreurs de domaines nationaux ». Donc, si un tiers ne fait opposition qu'après la vente, la compétence est administrative et ce tiers ne peut recourir que contre le Trésor : comme le dit Cormenin, « la raison politique force la raison de droit civil ». Mais s'il fait opposition antérieurement à la vente, la compétence est judiciaire : c'est ainsi que les tribunaux connaissent des questions de servitude, de baux de biens nationaux passés avant que ces biens aient été déclarés tels (2).

---

(1) Cet arrêté est inséré au *Bulletin des Lois* ; il ordonne l'impression du rapport du ministre de la justice « concernant l'attribution de la faculté de statuer sur la validité d'une vente d'un domaine réputé national ». — Cf. Henrion de Pansey. *op. cit.* II, p. 340.

(2) Cf. Arrêté du 12 vendémiaire an VII : « Ces baux n'étant pas l'ouvrage des corps administratifs ne doivent pas être annulés par eux. » De même l'arrêté du 2 nivôse an VI reconnaît que, pour tout

En somme, sous le Directoire, on considère les ventes nationales comme des actes de puissance publique : les contestations qu'elles soulèvent entre l'Etat et les acquéreurs, entre les acquéreurs et les tiers, ressortissent au contentieux administratif seul, et le Directoire use, abuse même du conflit pour maintenir cette compétence exclusive (1).

III. — *Matières diverses.*

On se rappelle qu'aux termes de la loi des 7-11 septembre 1790, les juges ordinaires étaient chargés de la police de la conservation du domaine public. Il est probable qu'ils se désintéressèrent de cette tâche, car un arrêté du 19 ventôse an VI, après avoir remis en vigueur les prescriptions des lois révolutionnaires et rappelé que les anciens règlements de Louis XIV étaient, aux termes de la loi du 21 septembre 1792, conservés provisoirement, dispose que les administrateurs de département seront chargés de faire procéder à la visite des canaux d'irrigation, des rivières... et de constater les

---

litige antérieur à la vente, la compétence judiciaire reprend ses droits Alors « la nation elle-même se dépouille, par une admirable fiction, de sa souveraineté et se présente... vis-à-vis des tribunaux impassibles, devant lesquels elle discute ses droits ».

(1) La compétence de l'administration centrale sur ce point s'est étendue : l'instruction du 16 floréal an V, qui affecte au paiement des mandats territoriaux « tous les domaines nationaux situés dans toute l'étendue de la République » (sauf certaines exceptions) attribue à cette administration le droit de prononcer lorsqu'il s'élève des difficultés sur le point de savoir si un objet soumissionné est ou non compris dans ces exceptions; on ne peut par exemple, affecter au paiement les bois et forêts de plus de 300 arpents, ni les édifices consacrés à un service public. Cette instruction faite en exécution de la loi du 28 nivôse sur les mandats territoriaux, rappelle certaines dispositions de la loi du 25 juillet 1793.

ouvrages nuisibles à la navigation ainsi que ceux qu'il serait utile d'exécuter. L'exposé des motifs de cet arrêté est particulièrement intéressant, car il aide à comprendre la portée des lois du 28 pluviôse an VIII, et du 28 floréal an X : « Considérant, dit-il, qu'au mépris des lois, les rivières navigables... les canaux d'irrigation... sont obstrués;... qu'une plus longue tolérance de cet abus ferait bientôt disparaître le système entier de la navigation intérieure. » Ainsi commence à se préciser, dans la police de la grande voirie, le passage de la compétence judiciaire à la compétence administrative.

Il est un point où l'ancienne juridiction des directoires, qui eût dû être transmise aux administrations centrales, est suspendue : nous voulons parler des partages des biens communaux. La loi du 21 prairial an IV, décide, en effet, d'arrêter « les funestes effets de l'exécution littérale de la loi du 10 juin 1793 et suspend provisoirement toute action ou poursuite résultant de l'exécution de cette loi ».

CHAPITRE IV

Les Voies de recours

Sous le Directoire, les recours contre les décisions contentieuses des administrations sont confondus avec les recours contre leurs décisions administratives. Ce sont les ministres qui — « chacun dans sa partie », dit la Constitution — en connaissent en premier ressort, sauf confirmation formelle du Directoire exécutif dans le cas d'annulation. Si, en cela, ils n'agissent que comme supérieurs hiérarchiques, il n'en est pas moins vrai que le Directoire est le premier régime qui ait reconnu à

chaque ministre — considéré comme individu et non comme membre d'un conseil — un véritable pouvoir de décision en matière contentieuse: c'est encore là un vestige de la Monarchie, qui attribuait au même fonctionnaire l'administration et la juridiction. Bien plus, l'étude que nous allons faire des textes constitutionnels touchant les recours administratifs, nous conduit à reconnaître aux ministres, sous le contrôle des directeurs, le caractère de juges de droit commun : les administrations centrales et municipales n'ont, en effet – comme autrefois les directoires — que les attributions qui leur sont conférées par les lois, et le Conseil d'Etat a disparu.

Les dispositions de la Constitution de l'an III, concernant le contrôle hiérarchique, rappellent celles de la loi des 15-27 mars 1791, mais avec cette différence que les ministres deviennent de véritables juges en matière administrative. « Les administrations municipales, dit l'article 193, sont subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres. En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures. » — Lors de la discussion de cet article, Defermon avait demandé la création d'une Cour de cassation en matière administrative, semblable à celle qui existait en matière judiciaire : on donnerait ainsi, disait-il, plus de garanties aux particuliers. Mais cette proposition fut rejetée sur les instances de Daunou, qui fit observer qu' « il ne doit pas y avoir de pouvoir administratif indépendant du gouvernement... C'est le gouvernement lui-même qui est la Cour de cassation en matière administrative ». Au surplus, la Cour de cassation judiciaire ne connaît que des formes : le gouvernement, au contraire, connaît à la fois des formes et du

fond (1). — Le souci de l'indépendance administrative apparaît donc dès le commencement de la discussion sur l'autorité hiérarchique; mais, en même temps, le Directoire veut éviter que les ministres ne confèrent entre eux sur les mesures à prendre : non seulement, chacun ne peut annuler les actes des administrateurs que « dans sa partie », mais encore, aux termes de l'article 151, les ministres ne peuvent se réunir en Conseil. C'est l'émiettement du pouvoir ministériel que l'on décrète ainsi : la délibération est exclusivement réservée au Directoire (2).

Les administrations de département peuvent donc être suspendues par les ministres quand elles ont contrevenu aux lois ou aux ordres des autorités supérieures, mais elles ont, de leur côté, le droit de suspendre les membres des administrations municipales pour les mêmes causes (art. 194). Ici, les dispositions de la loi des 15-27 mars sont presque textuellement reproduites : les ministres héritent des attributions royales et les administrations centrales de celles des directoires de département. Mais, autrefois, le roi ou les directoires de département, ayant prononcé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, se bornaient à en « instruire le Corps législatif »; il n'en est plus de même sous la Constitution de l'an III : « Aucune suspension ni annulation, dit l'article 195, ne devient définitive sans la confirmation formelle du Directoire exécutif. » Une notion plus nette de la séparation des pouvoirs s'établit : ce n'est plus le Corps législatif qui prononce en dernier ressort, et, d'autre part, la disposition de l'article 195

(1) *Moniteur*. — Séance du 6 thermidor.

(2) Cf. LAFERRIÈRE. *Origine et développement du R. pour E. de P.* p. 310.

est singulièrement plus impérative que celle de la loi des 15-27 mars; il faut une confirmation formelle du Directoire pour que la mesure prise à l'égard d'un corps administratif devienne définitive.

L'article 196 appelle une observation sensiblement analogue. « Le Directoire, dit cet article, peut aussi annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales. Il peut suspendre ou destituer immédiatement, lorsqu'il le croit nécessaire, les administrateurs soit de département, soit de canton, et les envoyer devant le tribunal de département, lorsqu'il y a lieu. » Dans ce cas, l'ancien pouvoir du roi n'est plus exercé par les ministres, mais par le Directoire; celui-ci hérite même en partie des attributions de l'Assemblée constituante, puisqu'il peut destituer ou mettre en accusation les administrateurs de département ou de canton (1). Cette innovation, d'ailleurs, ne fut pas acceptée sans opposition : un député exprima la crainte que, par ce moyen, le Directoire ne pût renverser le Corps législatif, et demanda que celui-ci pût réformer « ces sortes d'actes du pouvoir exécutif ». C'était, en somme, restaurer sur ce point la Constitution de 1791, en ne faisant toutefois intervenir le Corps législatif que postérieurement à une décision du Directoire. Mais un membre de la Convention, Mailhe, sans doute mieux instruit des dangers de la confusion des pouvoirs, montra que cette disposition aurait pour effet d'établir une lutte continuelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, qu'elle aboutirait à mettre l'administration

(1) La Constitution de 1791 parle de « dissoudre l'administration coupable » (titre III, ch. IV, sect. II, art 8). Celle de l'an III ne parle que de « destituer les administrateurs ». Mais nous verrons que le Directoire jouit de pouvoirs plus étendus que la Constituante pour remplacer les membres destitués.

directement dans les mains de l'autorité législative : la proposition fut rejetée (1).

Désireux, enfin, de donner aux citoyens et aux corps administratifs des garanties contre l'arbitraire, les auteurs de la Constitution y ont inséré une disposition alors toute nouvelle : « Tout arrêté portant cassation d'actes, suspension ou destitution d'administrateur, doit être motivé. » (Art. 197).

Cette forte hiérarchie qui, pour emprunter les termes de l'instruction du 8 janvier 1790 descend du Directoire aux ministres, puis aux administrations centrales, enfin aux municipalités de canton, la Constitution fait tous ses efforts pour la rendre durable : dans ce but, une série de mesures sont prises contre les velléités d'indépendance des administrations. Tout d'abord, celles-ci ne peuvent correspondre entre elles que sur les affaires qui leur sont attribuées par la loi, et non sur les intérêts généraux de la République (art. 199); elles ne peuvent, ensuite, modifier les actes du Corps législatif ni ceux du Directoire exécutif, ni en suspendre l'exécution; elles ne peuvent non plus — et cette disposition paraît, quand on songe à la jurisprudence du Directoire en matière de conflits, quelque peu ironique — « s'immiscer dans les objets dépendant de l'ordre judiciaire » (art. 189) (2). Enfin, lorsque les cinq membres d'une administration ont été destitués, le Directoire a le droit de pourvoir à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante: on veut ainsi

---

(1) *Moniteur*. — Séance du 6 thermidor.

(2) Il faut supposer que la confusion des pouvoirs sévissait plus que jamais, pour que le Directoire crût devoir rappeler ces principes. — Toute administration doit encore le compte annuel de sa gestion, et tous ses actes doivent être rendus publics par le dépôt des registres où ils sont consignés, et qui sont ouverts à tout administré (art. 200-201) : ceci pour faciliter les réclamations.

éviter les troubles à l'occasion d'élections partielles ou la réélection d'une nouvelle assemblée semblable à l'ancienne. Cette disposition, qu'un Constituant eût assurément trouvée exorbitante, étend plus qu'aucune autre le principe de l'autorité hiérarchique.

En dépit de ces mesures constitutionnelles, il semble que la subordination des administrations ait souvent été méconnue : le 17 pluviôse an V, le Directoire rend un arrêté défendant à tout agent municipal de correspondre avec les ministres sans passer par le département; toutes lettres adressées aux ministres par les administrateurs ou les agents secondaires pour leur déférer des questions ou leur demander des instructions resteront sans réponse (art. 3); par ce moyen, on abolit définitivement les pratiques de la Constituante et de la Convention, qui permettaient aux municipalités de saisir directement le pouvoir exécutif. Mais en même temps le Directoire veut garantir, autant que possible, les municipalités de canton contre les abus d'autorité des administrations centrales : l'article 4 du même arrêté leur reconnait le droit de se plaindre directement au gouvernement des décisions des administrations supérieures qu'elles disent leur préjudicier.

Cinq mois après, le Directoire est amené à étendre la portée des décisions ministérielles : une administration centrale avait persisté dans l'exécution d'un acte annulé par le ministre de l'intérieur, sous prétexte que le Directoire exécutif n'avait pas confirmé cette annulation (article 195 de la Constitution); à ce propos, un arrêté du 17 messidor an V décide que : « les arrêtés ou décisions des ministres qui, dans leur partie, confirment, limitent, modifient ou annulent les actes des administrations centrales, recevront provisoirement leur exécution, sauf la confirmation formelle du Direc-

toire exécutif pour le définitif, en cas de réclamation. » (1)

Au moment où la Constitution entre en vigueur, une grave question se pose devant les Conseils : on se rappelle que la Convention s'était réservé la connaissance exclusive de toute réclamation contre les arrêtés de ses représentants en mission. Or, au moment où le nouveau régime s'établit, les réclamations de ce genre se multiplient : les Conseils vont-ils ou non maintenir la législation antérieure ? Ils prennent un moyen terme, En principe, toute réclamation contre les arrêtés des représentants en mission sera transmise immédiatement au Corps législatif qui prononcera lui-même, mais seulement si les arrêtés sont des actes de législation (2) ; dans tout autre cas, le Corps législatif, après avoir réformé, s'il y a lieu, les arrêtés, renverra la décision sur le fond de la réclamation à l'autorité compétente : autrement dit, on restitue aux autorités autrefois dépouillées leurs pouvoirs de décision. — De plus, pour limiter ces recours, on prévoit un délai de six mois, à compter du jour « de la publication de la présente résolution », passé lequel ils ne seront plus recevables (3). Enfin, les arrêtés des représentants, qui ont

---

(1) Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 337. — L'arrêté du 17 messidor prend soin de répéter « les ministres... dans leur partie ».

(2) Loi du 25 ventôse an IV (art. 2). Cet article suffirait seul à prouver l'étendue des pouvoirs conférés par la Convention à ses commissaires.

(3) Une ordonnance du Conseil d'Etat (11 février 1818, *Allègre*) fait application de cette déchéance de l'article 4 ; il s'agissait d'un pourvoi dirigé contre une décision d'un Conseil de préfecture reconnaissant un recours possible contre un arrêté d'un représentant en mission pris en vertu de la loi du 26 janvier 93. « Considérant, dit l'ordonnance, que les arrêtés pris en vertu de la loi du 26 janvier 93 ne pouvaient être réformés que par l'autorité de laquelle ceux

introduit, dans certaines affaires non jugées depuis, une marche et des formes autres que celles déterminées par la loi, sont annulés (1).

Il faut voir, dans cette loi du 25 ventôse, un très sincère désir de rentrer dans la légalité : le Corps législatif ne connaîtra des recours que lorsqu'ils porteront sur des actes de législation; chaque pouvoir reconquiert ainsi sa compétence normale.

L'autorité exécutive voit donc sa situation plus solidement et plus nettement établie que sous les régimes précédents : le Corps législatif n'intervient plus sans cesse pour contrôler ses actes; des commissaires nommés par le Directoire le renseignent, lui dénoncent les abus de pouvoir dont se rendent coupable les administrations. Mais pas plus sous ce régime que sous les précédents, on ne distingue entre les diverses attributions de l'exécutif. Elles comprennent tout à la fois le contrôle hiérarchique, l'annulation des délibérations illégales « pour violation des lois et des ordres des autorités supérieures », le jugement des recours formés par les particuliers contre les actes entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir, — elles comprennent enfin la revision des décisions juridictionnelles en matière de contentieux administratif et, ainsi que nous le verrons plus loin, le jugement des conflits en premier ressort. Le législateur ne se préoccupe donc de fixer ni la procédure des recours, ni les causes d'annulation : qu'un acte administratif viole un droit acquis ou lèse simple-

---

qui les avaient rendus tenaient leur mission... que le sieur... ne s'étant pas pourvu dans le délai de six mois... » Rejet. (Cf. LAFERRIÈRE, *Traité*, I, p. 187, note 1.)

(1) Rapprocher cette disposition de celle du décret du 3 brumaire an IV. (V. ci-dessus, ch. I, § 3.)

ment un intérêt, qu'il soit contraire aux lois ou simplement inopportun, le gouvernement peut l'annuler dans les mêmes formes; de plus on ne distingue pas l'annulation d'office de celle qui est prononcée sur réclamation d'un particulier.

Les progrès réalisés sous le Directoire en matière de recours consistent donc uniquement en ce que l'exécutif dispose de moyens d'action plus efficaces, et les administrateurs de garanties plus sérieuses (1). Ceci est le droit. En fait, les dispositions constitutionnelles ne sont pas respectées. Tout d'abord, sauf dans les cas exceptionnels où de graves questions d'administration sont soulevées, le Directoire et les ministres n'interviennent que nominalement : des bureaux irresponsables expédient, sans instruction contradictoire, les affaires dont la décision prend le nom d'arrêté ministériel ou directorial (2). En second lieu, la Constitution prévoit bien que les arrêtés portant cassation d'actes, suspension ou destitution d'administrateurs seront motivés, mais il faut croire que cette disposition était peu ou mal observée, puisque Rœderer, en prairial an V, demande que « le Directoire publie ses motifs » lorsqu'il agit comme surveillant des administrations, ou tout au moins que ses motifs « se rapportent clairement à l'intérêt général » (3).

---

(1) Cf. Boulatignier. *Rapport*, p. 12. — Dareste, *op. cit.*, p. 170. — Le ministre prononce toujours sur les réclamations que soulèvent ses propres actes.

(2) Cf. Laferrière. *Origine et développement du R. pour E. de P.*, p. 309.

(3) Rœderer. *Œuvres* (VI, p. 289 sqque). — Les cinq directeurs réunis ne peuvent établir l'unité de direction : « Chacun a un travail séparé avec un ministre... Chacun des directeurs, au lieu d'avoir sur chaque chose un cinquième d'autorité, a une autorité entière sur le cinquième des choses. »

Songeons encore à l'effroyable désordre qui règne à Paris et dans les provinces : les coups d'Etat qui se succèdent entraînent le renouvellement incessant des corps administratifs, les anciens conventionnels remplaçant les fonctionnaires nouveaux, et vice versa ; de l'an IV à l'an VI, plus de 1.200 commissaires près des municipalités de canton ont été renouvelés (1). Comment, dans ces conditions, le fonctionnement normal d'une administration serait-il possible ?

CHAPITRE V

Rapports avec la Justice ordinaire

Si l'on veut savoir comment un gouvernement peu respecté et souvent peu respectable arrive à imposer son autorité, il n'est besoin que de parcourir la jurisprudence du Directoire en matière de conflits. Ceux-ci constituent alors « un moyen de gouvernement aussi bien qu'un règlement de compétence » (2) ; qu'un intérêt politique soit en jeu, comme dans les questions de ventes nationales : conflit — qu'il s'agisse de garantir

---

(1) Cf. SCIOUT. *Le Directoire*, t. III, p. 22 et suiv., — Edmond BLANC, *op. cit.*, p. 80. — Comp. ROCQUAIN. *Etat de la France au 18 brumaire*. L'administration du département de la Loire change dix fois de l'an IV au 18 brumaire.

(2) CORMENIN. *op. cit.* II. appendice. — D'après cet auteur, 196 conflits sont élevés sous le Directoire, dont 158 confirmés, 33 annulés en entier et 5 en partie. — D'après M. DES CILLEULS (*Evocations*..., p. 278), le Directoire, du 13 floréal an IV au 16 brumaire an VIII, a rendu 108 arrêtés confirmatifs de décisions ministérielles sur conflits d'attribution : 21 sont relatifs à des poursuites contre des fonctionnaires, 31 à des ventes nationales, 14 aux dettes nationales...

l'exécution des ordres donnés par le gouvernement à ses agents : conflit — qu'enfin les intérêts financiers de l'Etat soient mis en péril : conflit. Jamais on n'a détourné plus délibérément de son but une arme destinée seulement à faire respecter les compétences.

I. — *Principes généraux sur les conflits.*

Aux termes de la loi du 21 fructidor (art. 27) : « En cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à décision du ministre, confirmée par le Directoire exécutif qui en référera, s'il est besoin, au Corps législatif. » (1) Le Directoire et les ministres succèdent donc au Roi et aux Comités de la Convention et les droits du pouvoir législatif sont réservés ; il n'y a donc point, en droit, de grands changements apportés à la législation précédente : les principes du décret des 7-14 octobre subsistent.

Mais, en fait, le Directoire s'abstient d'en référer au Corps législatif. On ne cite, pendant toute la période directoriale, qu'un cas de référé législatif à la suite d'un conflit entre l'administration de la marine et le juge de paix de Rochefort ; encore faut-il noter que ce juge de paix avait directement adressé une pétition au Corps législatif pour faire cesser le conflit et qu'ainsi la décision du Directoire avait été provoquée par une résolution du Conseil des Cinq-Cents ; il y avait là un renversement dans l'ordre des compétences et non un véritable référé au Corps législatif (2). D'ailleurs, le Directoire, dans un

(1) Le Directoire est tenu, dans ce cas, de prononcer dans le mois.

(2) BOULATIGNIER. *ap.* BLANCHE — V° *Conflit, loc. cit.* — Arrêté du 2 prairial an VII.

arrêté de principe du 16 floréal an V, indique les raisons pour lesquelles il entend n'user de ces référés qu'avec modération : le tribunal de la Drôme avait demandé au ministre de la justice de soumettre au Corps législatif certaines questions relatives aux droits respectifs des autorités administratives et judiciaires (interprétation de la loi des 16-24 août 1790 et des articles 193 et suivants de la Constitution). « Le Directoire, répond l'arrêté, ne doit pas se rendre auprès du Corps législatif l'intermédiaire de référés qui ne présenteraient aux législateurs rien qui fût digne de leur attention ou qui ne tendraient qu'à consumer en pure perte leurs plus précieux instants. » (1) Ces raisons nous paraissent fort sujettes à caution : si l'on se rappelle les tiraillements continuels entre le Directoire et les Conseils, on sera peut-être d'avis qu'en ne portant point devant le Corps législatif les décisions qu'il a prises sur conflit, le Directoire veut avant tout conserver sa pleine liberté d'action. — Pourtant, il est un cas où le référé est en principe obligatoire ; le message du 18 floréal au V dit à propos du règlement des compétences : « La décision en est laissée au Corps législatif, ou, dans les cas qui n'exigent point une interprétation de la loi, au Directoire exécutif. » Le référé aurait donc eu lieu lorsqu'une interprétation de la loi était nécessaire, mais nous ne connaissons pas d'exemples de ces sortes de référés.

Comment élève-t-on le conflit? Les textes ne nous le disent pas, mais voici à quelles solutions la pratique aboutit : le conflit est élevé d'abord par revendication formelle des administrations centrales et par leur défense

---

(1) Cet arrêté du 16 floréal an V n'est pas inséré au *Bulletin des Lois* : nous en avons pris le texte dans Cormenin et Boulatignier (*op. cit.*).

aux parties intéressées d'obtempérer aux jugements des tribunaux; en second lieu, par la contrariété existant entre les décisions administratives et judiciaires; enfin par la réclamation des particuliers dénonçant au ministre de la justice les procédures ou jugements qui leur semblent empiéter sur les droits de l'administration : voilà qui facilite singulièrement l'action du pouvoir central (1).

Le législateur ne s'occupe pas plus de déterminer le moment où l'on pourra élever le conflit : les lois des 7-14 octobre 1790 et du 21 fructidor an III ne contiennent aucune disposition sur ce point; il faut donc recourir encore à la jurisprudence.— Le principe qui délimite la compétence des autorités administratives et judiciaires étant alors considéré comme d'ordre public, il s'ensuit que l'incompétence ne peut être couverte ni par le consentement, ni par la négligence du ministère public ou des parties; nulle prescription ne peut légitimer un acte que la loi ne veut pas reconnaître et un particulier, en portant volontairement son action devant un tribunal incompétent, ne peut lui donner le pouvoir de juger. Quelles sont les conséquences de ce principe? D'abord, les décisions sur conflit étant d'ordre public et ne réglant que la compétence, les parties ne sont point appelées et ne peuvent faire opposition. Ensuite, le conflit peut être élevé, en tout état de cause, contre un jugement en dernier ressort rendu par un tribunal de première instance aussi bien que contre celui d'un tribunal d'appel; le Consulat ira même plus loin. Que devient alors le respect de la chose jugée ?

Cette intervention constante du gouvernement s'expli-

---

(1) BOULATIGNIER, *ap.* BLANCHE. *loc. cit.*

que encore d'une autre façon. On se rappelle qu'aux termes de la loi sur l'organisation judiciaire et du décret du 16 fructidor an III, l'autorité judiciaire ne peut connaître d'aucun acte d'administration, de quelque espèce qu'il soit. Or, voici comment l'arrêté du 2 germinal an V définit l'acte d'administration : « Dans la classe des affaires administratives, dit-il, se rangent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agents immédiats..., sous sa surveillance et avec les fonds fournis par le Trésor public. » (1) Autrement dit, on confond sous une même dénomination les actes de puissance publique et les actes de gestion ; les uns comme les autres sont soumis à la juridiction administrative (2).

D'autre part, l'Etat, s'il a dans quelque affaire que ce soit un intérêt politique, se reconnait le droit d'annulation ; ainsi le Directoire annule des jugements de commissions militaires renvoyant absous des prévenus d'émigration : la raison ? Les commissions statuent « sur le fait d'identité des personnes » mais l'administration seule statue sur le fait de l'émigration (3).

Le Directoire fut d'ailleurs imprudent en usant du conflit comme d'une arme politique; il faillit y perdre

---

(1) Cf. Cormenin. Du *Conseil d'Etat*, p. 193-196.

(2) Cf. Laferrière. I, p. 447. — Jèze. *op. cit.* p. 123. — Ainsi « l'affrètement de bateaux fait pour le compte de l'administration aux administrations de transports militaires doit être considéré comme un acte administratif ». (Espèce de l'arrêté du 2 germinal.) V. ci-dessous § II.

(3) Cité par Cormenin. *Droit adm.* II, appendice. — Le Directoire annule de même la décision d'un tribunal rétablissant un parent d'émigré dans la jouissance d'un bien séquestré et loué à un tiers par le domaine : la contestation est administrative. Il annule aussi les ordonnances des directeurs de jury prescrivant la mise en liberté de déserteurs, de prêtres...

une des prérogatives à laquelle il était le plus attaché. On soutint, en effet, que la loi du 21 fructidor était contraire à la Constitution qui (art. 254) charge le Tribunal de cassation de statuer sur les règlements de juges, et qui (art 262) impose au Directoire l'obligation de dénoncer à ce Tribunal les actes par lesquels les juges ont excédé leurs pouvoirs. Le Directoire, se sentant menacé, chargea Merlin, alors ministre de la justice, de rédiger un message à ce sujet. Ce message, adressé au Conseil des Cinq-Cents le 18 floréal an V, vaut la peine d'être cité, car le dogme de l'indépendance administrative y est clairement exposé : « L'expérience de tous les temps, dit Merlin, a prouvé que nulle coalition, dans un Etat libre, n'était plus dangereuse que celle des autorités judiciaires... La sûreté générale de l'Etat repose sur la liberté absolue des corps administratifs que l'article 202 de la Constitution a déclarés entièrement indépendants des tribunaux. » (1) Il continue : « Il pourrait arriver que le Tribunal de cassation se constituât un jour l'arbitre suprême des destinées de la République. En faisant toujours pencher la balance du côté des tribunaux, il pourrait enlever successivement et pour ainsi dire pièce à pièce aux autorités administratives leur indépendance et leurs attributions, et finirait par gouverner la République sous l'abri que la Constitution assure à ses jugements. » Merlin appuie d'ailleurs sa thèse d'arguments particulièrement saisissants pour des révolutionnaires : si vous donnez au Tribunal de cassation le jugement des conflits, dit-il, vous verrez « vingt tribunaux annulant des ventes de biens nationaux. »

---

(1) Cet article 202 a bien plutôt pour but de préserver l'indépendance des tribunaux.

Le Directoire, et, le cas échéant (en droit et non en fait) le Corps législatif peuvent donc, d'après lui, annuler les jugements des tribunaux rendus en dehors de leur compétence ; ils n'empiéteront pas pour cela sur le pouvoir judiciaire, car « faire rentrer les juges dans le cercle de leurs attributions, ce n'est pas y pénétrer soi-même » (1). Le gouvernement eut gain de cause. Les autorités compétentes pour élever le conflit ne sont pas déterminées, le conflit lui-même est possible contre tout jugement, on ne distingue pas l'acte de puissance publique de l'acte de gestion, enfin tout intérêt politique légitime l'intervention de l'Etat : comment s'étonner alors de l'envahissement progressif du domaine judiciaire par l'action et la juridiction administratives ? (2).

II. — *Poursuite des Fonctionnaires.*

Les articles 196 et 203 de la Constitution permettent au Directoire d'« envoyer devant les tribunaux de département, lorsqu'il y a lieu, les administrateurs de département ou de canton », et, d'autre part, ils défendent

---

(1) Ce message est cité in-extenso dans Bavoux. *op. cit.* I, p. 130 sqque. On sait que Cuvier s'en réclama en 1828. – Comp. Boulatignier. *op. cit.* p. 505. — Merlin aurait pu alléguer aussi que l'article 256 de la Constitution oblige le Tribunal de cassation à en référer, dans certains cas, au Corps législatif pour s'éclairer sur le sens et la portée des textes à appliquer.

(2) La seule garantie pour les particuliers est le droit de pétition au Corps législatif contre les dénis de justice commis par le Directoire. (Cf. des Cilleuls. *Evocations.* p. 146) – D'après Sirey, *Du Conseil d'Etat*, p. 15-17, une des raisons qui accrurent les pouvoirs de l'exécutif réside en ce que les ministres s'arrogèrent le droit d'interpréter les règlements par voie de disposition générale : ainsi les anciens Parlements. En multipliant les règlements d'administration publique, le Directoire fait passer du droit commun au droit administratif une foule d'objets.

aux juges de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

Ainsi, en l'an III comme en 1790, les fonctionnaires sont protégés par le principe de la séparation des pouvoirs et la nécessité de l'autorisation préalable. Mais ce qui est nouveau, sous le Directoire, c'est l'interprétation donnée aux textes : nous la trouvons très clairement exposée dans les deux arrêtés des 2 germinal et 16 floréal an V. Le premier, bien que rendu dans une espèce particulière, est un véritable arrêté de principe (1). Un agent du gouvernement est poursuivi en paiement d'une somme due à raison d'un acte administratif : si cette demande, dit l'arrêté, était portée devant les tribunaux ordinaires, il en résulterait d'abord que l'agent du gouvernement, qui n'opère que par ses ordres et avec les moyens qu'il en reçoit, pourrait être condamné personnellement à payer des sommes pour lesquelles il n'a contracté réellement ni fictivement aucune obligation personnelle. De plus, tout jugement des tribunaux entraînant son exécution, il en résulterait : ou bien que le préposé du gouvernement serait dépouillé de sa propriété par saisie judiciaire, ou que les propriétés nationales seraient à la merci des créanciers de la Républi-

---

(1) Il s'agissait d'un voiturier de Saint-Quentin faisant des transports pour le compte de la République, dont le « préposé de l'administration des transports militaires » n'avait pu acquitter les lettres de voiture à cause de la pénurie de sa caisse. Le voiturier, obligé de séjourner en attendant le paiement, réclame une indemnité au préposé : le tribunal des Ardennes se déclare compétent et juge. Sur appel, le tribunal de la Marne confirme son jugement malgré les défenses du préposé qui allègue qu'étant agent du gouvernement il ne peut payer qu'avec les fonds du Trésor et ne peut être rendu responsable personnellement du retard apporté au paiement. Le Directoire dénonce au Tribunal de cassation ces deux jugements comme rendus dans une affaire du ressort des autorités administratives.

que. A son tour, le fonctionnaire personnellement poursuivi pourrait attaquer en garantie les administrateurs supérieurs pour l'indemniser de toutes les condamnations prononcées contre lui. Cette procédure serait « monstrueuse » : aussi l'arrêté déclare-t-il que « les commissaires du Directoire exécutif près des tribunaux civils sont tenus de s'opposer à toutes poursuites qui seraient dirigées contre les agents du gouvernement, en leur nom, soit pour raison d'engagements par eux contractés en leur qualité, soit pour raison d'indemnités prétendues à leur charge... et de dénoncer au ministre de la justice tous les jugements qui pourraient intervenir au contraire. »

Quant à l'arrêté du 16 floréal an V, qui résume la théorie gouvernementale en matière de garantie des fonctionnaires, il s'exprime ainsi : « De ce que l'autorité judiciaire ne peut s'arroger le droit de s'immiscer dans les fonctions administratives, il ne résulte pas que les administrateurs qui ont commis des délits dans l'exercice de leurs fonctions doivent rester sans punition, mais que c'est au Directoire exécutif qu'il appartient... de décider si les délits par eux commis comme administrateurs donnent lieu à des réparations ou à des peines dont la poursuite doive être renvoyée devant les tribunaux; qu'ils ne peuvent connaître des actes d'administration réputés délits, soit qu'ils aient été commis par des administrateurs seulement, soit même qu'ils l'aient été par des administrateurs conjointement avec d'autres citoyens, sans que le Directoire exécutif ait renvoyé l'affaire et les prévenus devant les tribunaux... »

On considère donc que l'administration jouit d'un véritable droit d'interprétation. Le tribunal devra surseoir à statuer, en cas de doute sur la nature de l'acte incriminé, en attendant que l'autorité administrative ait

décidé s'il y a ou non lieu à renvoi ; sinon, il connaîtrait d'un acte administratif, le délit commis par un administrateur dans l'exercice de ses fonctions restant un acte d'administration, et le conflit le dessaisirait. L'autorisation du gouvernement, son droit d'appréciation constituent donc une véritable question préjudicielle (1), et tout tribunal qui passerait outre verrait sa décision annulée pour vice de procédure.

Ces principes, le Directoire les étend sans cesse : il les a appliqués aux délits, il les applique aux crimes. Il semble pourtant difficile de considérer comme actes administratifs les injures, voies de faits, violences, voire la concussion. Mais le Directoire rattache ces faits à la police, à l'emploi de la force armée, à la sécurité publique, « au trouble des temps » ; il se reconnait alors le droit de « caractériser l'acte incriminé, sauf à suspendre son agent ou à ordonner, à la suite de l'arrêté de conflit, la traduction de cet agent devant les tribunaux » : cette procédure a, dit-il, l'avantage de garantir les fonctionnaires, sans laisser les crimes impunis. Il ne faut plus, dès lors, s'étonner de voir annuler des mandats d'arrêts : en admettant, dit un arrêté du 1er floréal an V, que le fait argué ne constitue pas une opération administrative, les tribunaux ne peuvent le réputer crime ; ils ne peuvent donc décerner de mandats d'arrêts. Il en est de même des mandats d'amener, des

---

(1) L'arrêté reconnaît pourtant que si un administrateur a commis un délit « hors de toute fonction administrative » la poursuite est libre ; si le conflit avait été élevé dans ce cas, on annulait la procédure postérieure au conflit pour excès de pouvoir (ex. : 5 germinal an V). En vertu du même arrêté du 16 floréal, le Directoire se reconnaît le droit de suspendre les administrateurs, non seulement quand ils agissent contrairement aux lois et aux ordres donnés, mais encore quand ils ont prévariqué dans leurs fonctions. — Cf. Boulatignier, *op. cit.*, p. 520, et Laferrière, I, p. 210 et 602.

actes d'accusation, décernés ou portés contre des agents du gouvernement sans autorisation préalable (1); on va jusqu'à annuler des arrêts de condamnation. Dans les motifs donnés à l'appui de l'annulation, le Directoire se borne à établir qu'il y a, dans le fait reproché, un lien plus ou moins étroit avec la fonction administrative : ainsi, des gardes nationaux sont poursuivis pour violence; l'arrêté sur conflit porte que « la force armée, agissant d'après les ordres des administrateurs, n'est responsable que devant les autorités administratives qui l'emploient » (8 vendémiaire an VI). Des officiers de l'état civil sont poursuivis pour faux commis dans leurs registres; les tribunaux sont dessaisis, car, dit l'arrêté du 12 nivôse an VII, « en rédigeant des actes de naissance, de mariage, ces officiers exerçent des fonctions administratives ». (2)

On arrive donc à évoquer non seulement les questions préjudicielles, mais le fond du procès : le conflit sert alors à soustraire aux poursuites judiciaires les inculpés qu'on veut protéger et à atteindre ceux qu'on craint de voir échapper. Le Directoire abuse de ce procédé qui rappelle à s'y méprendre les évocations d'autrefois, avec cette différence cependant qu'il faut compter avec l'arbitraire de plusieurs au lieu de compter avec l'arbitraire d'un seul (3).

---

(1) Cf. Cormenin. *Droit adm.*, II, appendice, p. 49.

(2) Voyez les arrêtés relevés par Cormenin aux Archives Nationales (*loc. cit.*). La garantie ne s'applique qu'au fonctionnaire accusé, mais non au fonctionnaire accusateur : par exemple, un maire poursuit un particulier pour injures devant un tribunal : il n'y a pas évocation. — Cela va de soi, pensons-nous aujourd'hui; en l'an III, le fait a son importance.

(3) Cormenin qualifie cette jurisprudence de « monstrueuse ». Cf. Laferrière, I, p. 623. — Quant aux ministres, c'est le décret du 10 vendémiaire an IV qui détermine leur responsabilité : aucun ministre

Conclusion sur la juridiction administrative révolutionnaire

La confusion de la fonction juridictionnelle et de la fonction active ou délibérante qui existait avant 1789, n'a point disparu sous la Révolution. Successivement, la juridiction administrative supérieure passe du Conseil du Roi au Conseil d'Etat, puis au Conseil exécutif, enfin au Directoire et aux ministres : ceux-ci ont désormais un véritable pouvoir juridictionnel, et cela est une nouveauté, car les ministres de l'Ancien Régime ne donnaient, en principe, que des avis. De son côté, le Corps législatif qui, sous la Constituante et la Convention, intervenait sans cesse dans l'administration contentieuse, voit sous le Directoire ses prérogatives en cette matière limitées, presque annulées.

Dans les départements, les directoires, puis les administrations centrales et municipales, tous deux élus, réunissent les pouvoirs d'action, de délibération et de jugement ; la confusion s'aggrave même sous le Directoire, car le Conseil général disparaît (1).

---

en fonctions ou hors de fonctions ne peut être traduit en justice pour faits de son administration, en matière criminelle, que sur dénonciation du Directoire exécutif. Si la dénonciation est intervenue, on peut poursuivre le ministre au criminel comme au civil pour dommages éprouvés à la suite des faits qui ont motivé l'acte d'accusation (art. 12-13). — Ce même décret déroge aux règles générales de la compétence administrative en donnant aux tribunaux le droit de fixer les sommes dues par les communes responsables du dommage causé aux personnes et aux propriétés par des attroupements séditieux (titre V, art. 4). Cette dérogation s'explique par ce fait que les municipalités n'auraient pu être impartialement jugées par des corps administratifs locaux qui souvent avaient participé aux désordres. — Cf. Laferrière, I, p. 689.

(1) V. sur ce point Jacquelin. *Principes dominants du Contentieux*, p. 174.

Où sont donc les progrès accomplis ? La Révolution a, pour la première fois, posé ce principe que chaque pouvoir doit être renfermé dans une sphère d'action qui lui soit propre ; mais, aussitôt après, elle viole ce principe. Elle donne la formule du pouvoir administratif, le distingue nettement du pouvoir civil, et bientôt après elle subordonne le second au premier. Enfin, et en prenant la question de plus haut, elle veut établir une hiérarchie solide dans l'administration et, par défiance du roi et des tribunaux, elle arrive à l'anarchie. Comment expliquer cette destruction d'une œuvre qu'on vient d'accomplir?— Il ne faut pas oublier sous la pression de quels événements agissent les assemblées révolutionnaires. Si la Constiutante amoindrit sans cesse le pouvoir royal, c'est que le roi trahit (1); si elle concentre dans la main des directoires l'administration et la juridiction, c'est que les Parlements sont en révolte ouverte contre la Révolution ; si la Convention donne à ses représentants des pouvoirs dictatoriaux, si elle s'en attribue elle-même, c'est qu'il faut rétablir l'unité dans la République. Les institutions révolutionnaires, considérées en elles-mêmes, peuvent sans doute être sévèrement jugées, mais il faut tenir compte des circonstances de leur création, des mobiles de leurs auteurs, car l'acte peut ici être justifié par l'intention : les historiens ont trop beau jeu à critiquer dans le calme ce que firent des hommes talonnés par la nécessité.

---

(1) « La Monarchie avait tant usurpé que l'on ne crut jamais trop lui reprendre. » (Quinet. *La Révolution*, I, p. 286.) La Convention eut à lutter contre les administrations girondines, comme la Constituante contre les administrations royales, la Législative contre les administrations feuillantes. — On comprend ainsi les mesures qu'elles décrétèrent (Cf. Rambaud. *Hist. de la Rév.* p. 46.)

A notre point de vue, si la Révolution a en un certain sens créé le pouvoir administratif, elle a eu le grand tort de ne pas le limiter : les conséquences d'une telle faute s'aperçoivent clairement sous le Directoire. La loi ne s'explique pas sur la nature des attributions administratives, elle ne distingue pas plus l'administration contentieuse de l'administration réglementaire, tous les recours sont confondus dans la seule notion du recours hiérarchique (1). Peut-être y a-t-il là une indécision voulue, inspirée par le désir de préserver l'indépendance de l'administration, et, par suite, de faciliter l'action gouvernementale. Si l'on songe qu'en même temps des motifs d'ordre politique poussent le législateur à étendre sans cesse le domaine du contentieux administratif, on est amené à reconnaître que, par des voies détournées et inconsciemment, la Révolution en revient aux errements de l'Ancien Régime (2).

---

(1) Comp. Cormenin. *Du Conseil d'Etat*, p 198.

(2) Cf. Chénon. *Origines de la Cassation*, p. 254-5. — Quinet, *op. cit.*, p. 189, fait très justement remarquer que dans le système des Girondins on trouve une réminiscence du gouvernement des pays d'Etat. — A la fin du Directoire, la situation est déplorable : les communes sont « les filles délaissées et pillées par les tuteurs municipaux de la Convention et du Directoire » dont parle Napoléon (Cf. Edmond-Blanc, *op. cit.*, p. 99-100). Il y a à peine deux ou trois grandes routes viables (Cf Pasquier. *Mémoires*, I, p. 162-3). Il y a d'autre part un arriéré de 73 millions dans la perception des impôts. On comprend alors, comme le fait remarquer M. Rocquain (*Etat de la France au 18 brumaire*, préface, p. 16, 72), que le régime consulaire, s'il n'est point accueilli avec transport, rallie du moins les intérêts.

TITRE TROISIÈME

LE CONSULAT ET L'EMPIRE

CHAPITRE PREMIER

L'Esprit de la Législation consulaire

Boulay de la Meurthe disait que le 18 brumaire avait placé la nation et les législateurs dans la même situation qu'en 1789 avec plus de sagesse et de maturité, que c'était sur les principes reconnus à cette époque qu'il fallait refaire la liberté et asseoir un gouvernement digne de la nation : « Depuis la Révolution, ajoutait-il, nous n'avons point eu de gouvernement : là est la cause de tout le mal. » (1)

La nouvelle Constitution est une œuvre de centralisation gouvernementale, mais ce n'est pas seulement des principes de 1789 qu'elle s'inspire. La Constitution de l'an III lui a ouvert la voie et souvent servi de mo-

(1) Séance de la Commission (21 frimaire an VIII. *Moniteur* du 22). — Cf Buchez. t. XXXVIII, p. 287.

dèle : par la nomination des commissaires du pouvoir exécutif, par le renouvellement incessant des administrations de département et de canton, par les conflits enfin, le Directoire a travaillé à ruiner la base électorale établie par la Constituante et préparé l'avènement d'un régime centralisateur (1). Napoléon lui-même ne fait souvent que développer les idées de l'ancien gouvernement : « Un corps législatif, dit-il, est, par sa nature et sa composition, hors d'état de se mêler de l'administration et de descendre dans ses détails. Il ne peut connaître, ni juger ses besoins. Il ne faut donc soumettre au Corps législatif que des généralités. » (2) Le Directoire n'était-il pas déjà arrivé à une conception analogue? — Il ne faut donc envisager la Constitution de l'an VIII ni comme une création originale sans rapports avec les constitutions antérieures et due au seul génie de Napoléon, ni comme une restauration de l'Ancien Régime. Lorsque Sieyès, l'un des auteurs de cette Constitution, dit qu'il faut revenir aux idées de 1789, « prendre tout ce qu'il y avait de bon, d'utile, à plus forte raison de nécessaire, dans la machine sociale alors existante », il n'entend point par là abolir l'œuvre des assemblées révolutionnaires (3). Le régime consulaire est un compromis entre les principes de la Monarchie et ceux de la Révolution.

---

(1) Comp. Aulard. *op. cit.* p. 595.

(2) Cf. Edmond-Blanc. *op. cit.*, p. 49. — Napoléon disait déjà en 1797 : « Le pouvoir législatif (tel que je le conçois) surveillerait et n'agirait pas, et ce que nous appelons aujourd'hui pouvoir exécutif serait obligé de lui soumettre les grandes mesures, si je puis parler ainsi, la législation de l'exécution ». Le pouvoir législatif serait « le grand conseil de la nation ». — (Cf. *Dictionnaire Napoléon* p. 428).

(3) Cf. des Cilleuls. *Esprit du Droit public*..., p. 380.

I. — *Le Pouvoir central.*

« Le pouvoir du gouvernement, dans toute la latitude que je lui donne, devrait être considéré comme le vrai représentant de la nation. » (1) Ces paroles de Napoléon suffisent à expliquer le changement qui s'accomplit dans l'organisation du pouvoir central. La Constitution du 22 frimaire confie le gouvernement à trois consuls, dont un seul est revêtu d'une autorité véritable. Le premier consul a « des fonctions et des attributions particulières », c'est lui qui nomme les membres du Conseil d'Etat, les ministres, les membres des administrations locales (art. 39-41) : le régime électif est définitivement aboli.

Sous la direction des consuls, un Conseil d'Etat est chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative : les ministres ne sont plus désormais que des « exécuteurs d'ordres » (2). Le retour à l'Ancien Régime est ici manifeste : le Conseil d'Etat fait revivre l'ancien Conseil du Roi, les noms mêmes des fonctionnaires de la Monarchie réapparaissent. — D'autre part, le Corps législatif s'efface de plus en plus, il n'est plus question de le faire intervenir dans le contentieux de l'administration, et le 22 frimaire an XII sa soumission à Bonaparte est un fait accompli ; en 1807, le Tribunat est brisé. Bref, le représentant de la nation devient le gouvernement : à lui et aux agents qu'il nomme incombe le soin de veiller à la sécurité publique, d'assurer le recouvrement des impôts, de diriger les services publics d'intérêt général ; on enlève

---

(1) *Ap.* des Cilleuls Ibid. p. 397. — Comp. ci-dessus.

(2) Mot de Napoléon cité dans Edmond-Blanc, *op. cit.* p. 59.

aux corps délibérants tous ces détails de réglementation dans lesquels se noyaient les assemblées révolutionnaires, rédigeant à la fois des instructions et des lois, et on les rend à l'exécutif (1). La séparation des pouvoirs est, à certains égards, plus rigoureusement appliquée dans la Constitution de frimaire que dans la précédente, mais plus tard la confusion réapparaîtra dans la personne de l'Empereur comme autrefois elle était apparue dans celle de la Convention (2).

II. — *La Genèse de la loi du 28 pluviôse.*

Le rapport de Rœderer contient en raccourci tout le nouvel état de choses : il est pour nous d'une importance capitale, car c'est le premier travail d'éclaircissement, de décomposition d'un système complexe en ses éléments simples (3). Rœderer distingue l'administration proprement dite, — les jugements « qui se rendent d'office en matière de contributions et qui consistent dans les diverses répartitions qui ont lieu entre les masses et les individus » — le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. — L'administration proprement dite comprend elle-même : la

---

(1) Cf. Aucoc. *Controverses*, p. 229. — Edmond-Blanc. p. 56. — Les étapes du pouvoir absolu sont : le 22 nivôse an X (élimination par le Sénat de membres du Corps législatif et du Tribunat), 16 thermidor an X (consulat à vie), 22 frimaire an XII ; 28 floréal an XII... (Cf. Buchez. t. XXXIX, p. 50). A partir de 1804, l'histoire devient « complètement vide d'intérêt parlementaire ».

(2) Cf. Pasquier. I, p. 145. Il dit encore que « l'organisation... consulaire fut faite... de manière à briser autant que possible la charpente révolutionnaire ».

(3) V. le texte de ce rapport (au Corps législatif, 18 pluviôse) dans Buchez XXXVIII, p. 332 sqque.

transmission des ordres (1), l'action directe sur les choses et les personnes, la procuration d'action dans les parties d'administration remises à des subordonnés : l'administrateur de département a « moins à faire par lui-même qu'à mettre le sous-administrateur dans l'obligation de faire ». En ce qui concerne le contentieux, cette procuration d'action se divise en plusieurs fonctions : la surveillance, le contrôle, la censure, la réformation..... (2).— Or, si l'on veut que toutes ces fonctions « aient de l'accord et, par leur accord, une force suffisante à leur objet », il faut les confier à une seule volonté. D'où nécessité d'un seul agent : le préfet ou le sous-préfet.

Rœderer continue : « Remettre le contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire : pour ménager au préfet le temps que demande l'administration, pour garantir les parties intéressées des jugements rendus sur des rapports ou des avis de bureaux, pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes ; pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme ; car tel administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt particulier... » (3) Dans les arrondissements commu-

---

(1) C'est-à-dire « l'agence des communications réciproques entre la volonté publique et les intérêts particuliers ».

(2) Rœderer compte jusqu'à onze fonctions comprises dans la procuration d'action.

(4) Le rapporteur fait le procès de l'organisation révolutionnaire, incompatible avec l'administration parce que « les ordres du gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne devaient trouver qu'empressement à l'action et à l'obéis-

naux, il n'y a point de conseil de sous-préfecture, parce que le sous-préfet n'a que voix consultative en matière contentieuse. — En somme, conclut Rœderer, « sous le régime qui a précédé la Révolution, une grande partie du contentieux de l'administration était portée devant les tribunaux qui s'étaient fait un esprit contraire à l'intérêt du Trésor public. Leur partialité détermina l'Assemblée Constituante à réunir le contentieux de l'administration avec l'administration même... Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables (1), et le nouveau, qui les cumulait dans une même main, comme si elles eussent été une seule et même chose ». Il n'y a donc, dans le projet, « qu'une nouvelle distribution des anciennes fonctions et cette distribution est faite suivant les principes de la hiérarchie observée jusqu'à présent ». (2)

Ainsi, distinction de l'action et de la délibération, de l'action et de la juridiction : tels sont les principes fon-

---

sance ». C'est ce que répétera Mongez au Tribunat (23 pluviôse. *Moniteur* du 25). « En 1789... on plaça l'exécution dans des corps délibérants et des agents du gouvernement pour presser la délibération sur l'exécution. Ainsi, nous avons vu, depuis dix ans, délibérer, quand il fallait agir, sur les lois interprétées dans des sens successivement contraires. Cette subversion des principes a amené la dissolution du corps social... ».

(1) Il y a là une exagération et une erreur : l'action et la juridiction sont confondues dans la personne de l'intendant. D'ailleurs, plus haut, Rœderer a dit « une grande partie du contentieux » (et non tout) « était portée devant les tribunaux ».

(2) Il y a une exception concernant la police municipale. Le projet avait accru les pouvoirs de police du maire, pour la raison suivante : la réunion des cantons en arrondissements de plusieurs cantons a éloigné l'autorité centrale d'une grande partie des administrés, il faut donc donner aux communautés « une autorité locale capable de faire observer dans leur territoire la police municipale ».

damentaux du nouveau système. Une exacte notion de la séparation des pouvoirs a remplacé la confusion ancienne : l'administrateur n'est plus juge, et comme le dit Chaptal : « Les Conseils populaires sont placés au-dessous de la ligne d'exécution ; ils veillent aux intérêts de tous et maintiennent la justice dans l'administration elle-même. » Si ces principes avaient été rigoureusement appliqués, un progrès remarquable se fût accompli dans l'organisation de la justice administrative.

Présenté au Tribunat, le projet fait l'objet d'un rapport de Daunou (1); des critiques que celui-ci dirige contre le nouveau plan d'administration, nous ne retiendrons que celles qui touchent l'organisation du contentieux. Le Conseil de préfecture, dit Daunou, doit, aux termes du projet, être présidé par le préfet : cette disposition est inadmissible. La maxime de Rœderer « administrer est le fait d'un seul, juger le fait de plusieurs » est incomplète, il faut y ajouter celle-ci : « juger entre les administrateurs et les administrés est le fait de plusieurs, parmi lesquels aucun n'administre. » Quelle garantie suffisante donne-t-on sans cela aux citoyens ? Que devient cette impartialité qui devait caractériser le juge administratif? N'est-ce pas rétablir l'ancien administrateur-juge que l'on veut faire disparaître? Plusieurs membres du Tribunat partagent l'opinion de Daunou : « Le préfet, dit Dieudonné, se mêle trop souvent et surtout avec trop d'influence aux juges du contentieux », et cette influence est d'autant plus dangereuse que les lois ont placé la plupart des propriétés dans le domaine administratif : par exemple les lois sur les émigrés, les

(1) 23 pluviôse an VIII (*Moniteur* du 25 sqque). — Il faut se souvenir que Daunou a concouru à l'élaboration de la Constitution de l'an III.

ventes nationales (1). On ne manque pas de rappeler les intendants : « Ne doit-on pas craindre le retour des abus et des calamités dont la France a été la victime ? » (2) Certains tribuns, au contraire, défendent très franchement l'intervention du préfet dans le contentieux : « Je ne redoute point, dit Chauvelin, la voix prépondérante (du préfet) dans la décision d'affaires où les administrations centrales elles-mêmes ont toujours été juges et parties. » (3) Il faut d'ailleurs que le préfet instruise, renseigne le Conseil de préfecture.

Rœderer s'efforce de montrer la supériorité réelle du nouveau système dans son second discours au Corps législatif (4) : il demande d'abord quelles garanties donnaient aux particuliers les Constitutions de 1791 et de l'an III, puis : « N'est-il pas bien plus probable, dit-il, qu'on obtiendra justice d'un tribunal présidé par le préfet et *très ordinairement jugeant sans son assistance* que par (*sic*) un tribunal composé des administrateurs contre lesquels on réclame ? » On n'a pas craint autrefois de rendre l'administrateur juge de son propre fait,

---

(1) Tribunat, 24 pluviôse.

(2) Discours de GANILH. 25 pluviôse.

(3) 24 pluviôse. — Le préfet, ajoute Chauvelin, ne peut d'ailleurs être personnellement intéressé que dans les difficultés entre les entrepreneurs de travaux et l'administration ; or, les lois, exigeant que ces travaux soient adjugés aux enchères, rendront le préfet indifférent sur le sort de ces contestations jugées surtout d'après le cahier des charges. — On sait que le projet ne fut voté au Tribunat que par 71 voix contre 25 ; d'où mécontentement de Bonaparte, mécontentement qui ne fit que croître jusqu'en 1801. Le Premier Consul disait à cette époque, parlant du Tribunat : « Ils sont là douze ou quinze métaphysiciens bons à jeter à l'eau. C'est une vermine que j'ai sur mes habits. » (*Dict.* p. 52).

(4) Daunou a fait un second rapport au Corps législatif le 27 pluviôse : c'est à lui que répondent Rœderer et Chaptal dans la même séance. Le discours de Rœderer est dans le *Moniteur* du 1er ventôse.

on ne s'avisait pas qu' « il peut bien ne tenir à ses actes par aucun intérêt personnel et y tenir par prévention, par amour-propre ». Maintenant l'administrateur sera distinct du juge, mais comme l'expérience prouve que les tribunaux séparés de l'administration se font « naturellement un esprit opposé à ses besoins », il faut que l'administrateur puisse se faire entendre, proposer au tribunal les raisons d'intérêt public qu'il peut avoir. C'est pourquoi on a donné au préfet la faculté de présider le Conseil de préfecture : « Les juges le ramèneront aux intérêts des particuliers, il ramènera les juges à l'intérêt public et la justice sortira de leur rapprochement. » (1). — Pour nous, il ne fait pas de doute que la présence du préfet en Conseil de préfecture soit absolument contraire aux principes que Rœderer lui-même a exposés ; celui-ci s'en rend compte d'ailleurs : quand il allègue en faveur du projet que le préfet n'assistera que rarement au Conseil, il avoue par là même qu'on tâchera d'user le moins possible d'une disposition qui viole les principes (2).

Daunou avait critiqué une autre disposition du projet : d'après lui, on ne prévoyait la réformation des décisions du « bureau du contentieux » que de la part des ministres. Or, il est à craindre, disait-il, que ceux-ci ne pensent qu'à être déchargés du contentieux et ne réforment point ; cet état de choses n'existerait pas si l'on créait des bureaux du contentieux dans les municipalités et les arrondissements, organisation qui a existé

---

(1) Delpierre donnera une explication plus franche, plus césarienne aussi, de cette disposition. La voix prépondérante du préfet doit « garantir les intérêts de la République ».

(2) Ce que prévoyait Rœderer se réalisa d'ailleurs : dès l'origine, le préfet présida rarement le Conseil de préfecture.

d'ailleurs depuis 1790. — Rœderer, dans sa réponse, fait remarquer que les Conseils de préfecture sont compétents en premier et non en dernier ressort : il est vrai que le projet ne le dit pas formellement, mais cela se déduit des prémices. Les Conseils de préfecture sont appelés aux fonctions des assemblées de département, mais ils les exerçent comme elles, c'est-à-dire avec les mêmes rapports d'autorité et de subordination. D'autre part, la Constitution et le règlement sur le Conseil d'Etat supposent un recours non seulement « aux ministres, mais aux consuls, et des jugements solennels en Conseil d'Etat ». (1)

Sous le Consulat, les municipalités de canton ont le sort des anciens districts : condamnées dans l'opinion, Delpierre et Chaptal en obtiennent facilement la suppression (28 pluviôse). Ce sont, dit Delpierre, « de petits satellites qui doivent se mouvoir dans la sphère de la principale planète, et dont un quart reste stationnaire », elles échappent à la surveillance des administrateurs, favorisent le despotisme de l'autorité municipale ; bien plus, « les affaires qui en sortent n'étant pas dégrossies, parce qu'on n'y a aucune idée des lois et par conséquent du contentieux, nécessitent de la part des administrateurs de département des renvois et des instructions perpétuelles ». Bref, elles rendent l'administration aussi

(1) Rœderer répond, par une argumentation analogue, à la crainte exprimée que dans la Constitution les autorités ne fussent pas subordonnées les unes aux autres : par exemple, les préfets aux ministres, les sous-préfets aux préfets. Rœderer dit que ces rouages étant mis à la place des anciennes administrations, elles exerceront les mêmes fonctions dans les mêmes rapports de subordination et d'autorité (Cf. art. 193-4 de l'an III). — Nous laissons de côté les discussions sur le point de savoir si les Conseils auront tous le même nombre de membre (Cf. GANILH, 25 pluviôse).

dispendieuse que mauvaise (1). A partir de l'an VIII, il n'y a plus de tribunaux administratifs au-dessous du département.

Ainsi l'organisation départementale, comme l'organisation centrale, subissent sous le Consulat la même évolution. Au centre, les consuls et les ministres agissent, le Conseil d'Etat délibère et juge. — Dans les départements, le préfet administre et c'est au Conseil de préfecture qu'appartient le jugement.— En même temps, s'opère un travail de simplification : les juridictions inférieures disparaissent et font place à un tribunal nommé par le pouvoir central, en rapport direct avec lui. « Donner à l'action du gouvernement unité, vigueur et célérité, en mettant en jeu la volonté d'un moteur unique dans chaque département; garantir les intérêts individuels aux prises avec ceux de la République, des décisions arbitraires et précipitées, en en soumettant l'examen et le jugement aux lumières et aux sages lenteurs de la délibération de plusieurs hommes » : tel est le but visé par la nouvelle Constitution et la loi du 28 pluviôse (2).

---

(1) *Moniteur* du 5 ventôse. — Voyez l'appréciation de Delpierre sur les municipalités dans DE LUÇAY, *Décentralisation*, p. 52.

(2) Discours de Delpierre. — Chaptal disait (*Moniteur*, 5 ventôse) en faveur de cette décentralisation : « L'exécution des lois et les actes du gouvernement, dénaturés par la faiblesse, les égards, les préjugés ou l'ignorance, ne parviennent que par lambeaux aux dernières divisions de la Société. » — La loi de pluviôse d'ailleurs n'est pas admise d'enthousiasme : si on la vote, c'est qu'il faut une situation stable. « Il faut faire cesser cet état... », dit Delpierre, et Daunou, malgré ses critiques, concluait à l'adoption : la réorganisation locale est urgente, dit-il, « tout sollicite la régénération la plus prompte du régime administratif ». (*Moniteur*, 25 pluviôse). — Le Corps législatif vote la loi par 217 voix sur 280 votants.

CHAPITRE II

Le Conseil d'Etat

Cormenin a célébré, en termes pompeux, le Conseil d'Etat du premier Empire : « Le Conseil d'Etat, dit-il, était alors le siège du gouvernement, la seule parole de la France, le flambeau des lois et l'âme de l'Empereur. » (1) Comment l'ancien Conseil des ministres de la Constituante est-il devenu tant de choses à la fois ? C'est là le résultat d'une évolution d'autant plus intéressante à suivre que l'organisation du Conseil d'Etat actuel a toujours sa base dans la législation impériale.

I. — *Son organisation.*

Aux termes de l'article 7 du règlement du 5 nivôse, cinq conseillers d'Etat sont spécialement chargés des diverses parties d'administration, quant à l'instruction seulement ; ils en suivent les détails, signent la correspondance, reçoivent et appellent toutes les informations et portent aux ministres la proposition de décisions, que ceux-ci soumettent au Conseil. Les cinq « départements » dont ce règlement prévoit la formation comprennent : 1° les bois, forêts et anciens domaines ; 2° les domaines nationaux ; 3° les ponts et chaussées, canaux de navigation et cadastre ; 4° les sciences et arts ; 5° les colonies. Mais ces départements ne sont pas formés

---

(1) *Livre des Orateurs*, 1re partie, ch. V « De l'éloquence délibérative ».

immédiatement, quelques-uns même ne le seront jamais : par exemple ceux des colonies et des sciences et arts ; en revanche, on en crée de nouveaux : le département des cultes confié en l'an IX à Portalis (1). Ces administrations rappellent les directions actuelles de nos ministères, mais elles jouent, à cette époque, un rôle particulier dans la juridiction administrative, car elles correspondent assez exactement aux sections du Conseil d'Etat. Celles-ci, auxquelles incombe le travail de préparation, sont au nombre de cinq : finances, législation, guerre, marine, intérieur; chacune est présidée par un conseiller d'Etat. L'article 76 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII prévoit bien la formation d'une sixième section, dite du commerce, mais, en 1810, les affaires de ce genre étaient encore renvoyées à la section de l'intérieur (2). Il faut remarquer, d'ailleurs, qu'en créant ces cinq sections on n'avait pas l'intention d'établir un ordre invariable permettant à chacune d'elles de revendiquer telle ou telle affaire, mais seulement « un ordre naturel ».

---

(1) Le département des domaines nationaux et celui des ponts et chaussées le furent immédiatement ; celui des bois et forêts le fut aussi, mais sur un plan différent. — Les nouveaux départements sont : la direction de l'instruction publique (17 ventôse an X), de la liquidation de la dette publique (13 prairial an X). — En l'an IX, le département des domaines et de l'enregistrement avait été confié à un conseiller d'Etat... — Cf. LOCRÉ. *Du Conseil d'Etat*, p. 35 sqque.

(2) Les trois départements des relations extérieures, de la police, des affaires ecclésiastiques n'ont pas leur correspondant au Conseil d'Etat. — (Cf. LOCRÉ, *op. cit.*, p. 141 sqque.) — Quant à la section du commerce, il en est question dans les premières ordonnances organiques de la Restauration (ord. du 29 juin 1814, art. 5), mais elle disparaît dans l'ordonnance du 26 août 1824. — Ce qui est certain, c'est qu'elle n'existait pas en 1810 ; Locré, qui écrit à cette époque, le dit formellement (p. 143). — Cf. LAFERRIÈRE, I. p. 216, note 2. — AUCOC. *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*, p. 90 sqque.

Pour assurer l'indépendance et consolider l'autorité des conseillers d'Etat (1), le sénatus-consulte du 28 floréal an XII dispose qu'après avoir été inscrits cinq ans sur la liste du service ordinaire, ils sont nommés à vie (art. 77) et qu'ils ne peuvent perdre leurs droits et titres que par un jugement de la Haute-Cour impériale emportant peine afflictive et infamante (2). — Parmi les membres du Conseil en service ordinaire plusieurs ont, nous le savons, la direction de départements ministériels, ce qui ne les empêche pas de participer aux travaux du Conseil en sections. Mais leur tâche devenant de plus en plus compliquée et lourde, l'arrêté du 19 germinal an XI leur donne pour auxiliaires des auditeurs qui doivent « servir de lien entre les ministres et les conseillers d'Etat ». (Art. 2) (3).

Fonctionnement. — Comment, avant 1806, les affaires contentieuses sont-elles traitées devant le Conseil d'Etat ? Il n'y a point alors de différence nettement établie entre les délibérations en matière contentieuse et en matière administrative ordinaire : seules, les affaires concernant les domaines nationaux et la liquidation de la dette publique sont soumises à des formes spéciales, mais, en dehors d'elles, toutes les autres affaires contentieuses sont expédiées dans les mêmes formes que

---

(1) Il devait y avoir cinquante conseillers (sénatus-c. 16 thermidor an X) en fait il n'y en eut que quarante-cinq.

(2) C'est l'arrêté du 7 fructidor an VIII qui divise les conseillers en deux catégories : service ordinaire et service extraordinaire. Les conseillers en service extraordinaire ne délibéraient pas au Conseil.

(3) En fait, il y avait plus d'auditeurs occupés en dehors du Conseil qu'il n'y en avait participant à ses travaux : d'après l'arrêté du 7 avril 1811, sur 350 auditeurs, 60 seulement prennent part aux travaux du Conseil.

les affaires ordinaires : elles viennent au Conseil sur le rapport d'un ministre que le chef de l'Etat renvoie à l'une des sections pour l'examiner et pour en rendre compte au Conseil assemblé (1). Il pouvait donc arriver qu'un recours fût dirigé contre une décision d'une autorité administrative, et que cette autorité fût appelée à juger dans sa propre cause : le règlement du 5 nivôse tâche de remédier à cet inconvénient, en disposant (art. 11) que « les conseillers d'Etat chargés de la direction de quelque partie de l'administration publique n'ont point de voix au Conseil d'Etat lorsqu'il prononce sur le contentieux de cette partie ». Il faut voir là l'intention très nette de couper court aux abus qui ont signalé la législation précédente, mais cette mesure ne suffit pas à garantir les droits des particuliers.

En effet, les recours intentés par les parties n'arrivent au Conseil que sur rapport d'un ministre, même lorsqu'ils sont dirigés contre un acte fait et approuvé par lui ; en réalité, il arrivait rarement que le rapport fût refusé, mais il pouvait l'être et c'en était assez pour ouvrir aux particuliers le recours direct. En second lieu, les modes d'instruction et de défense sont critiquables. Si le ministre attaque une décision rendue par une autorité inférieure, la partie n'est pas toujours avertie ; il arrive même que cette décision soit annulée par le Conseil d'Etat sans que la partie au profit de laquelle elle a été rendue en ait eu connaissance ; on ne prévoit pas qu'il puisse y avoir communication des pièces et des moyens employés contre elle : les citations,

(1) Locré, p. 169 sqque. — Le règlement du 5 nivôse ne donnait que voix consultative aux ministres dans le sein du Conseil ; le sénatus-consulte du 16 thermidor an X leur donne voix délibérative. Le premier Consul préside l'Assemblée générale du Conseil.

les communications, les défenses, rien de tout cela n'est réglé. Enfin, l'exécution des jugements est laissée au bon plaisir de l'autorité locale : si cette autorité la néglige, le particulier n'a aucun moyen d'exercer ses droits (1).

Napoléon ne songe qu'en 1806 à mettre une limite à l'arbitraire de l'autorité publique. « Les décisions du Conseil, disait-il à ce moment, sont de véritables jugements pour lesquels il faut organiser dans le sein du Conseil d'Etat un tribunal qui procédera selon les formes ordinaires de la justice et qui entendra les parties. » Le 4 mars 1806, il ajoutait : « J'ai besoin d'un tribunal spécial pour le jugement des fonctionnaires publics, pour les appels des Conseils de préfecture, pour les questions relatives à la fourniture des subsistances..., pour les grandes affaires du commerce que peut avoir l'Etat en sa qualité de propriétaire du domaine et d'administrateur... Il y a dans tout cela un arbitraire inévitable ; je veux instituer un corps demi-administratif, demi-judiciaire, qui règlera l'emploi de cette portion d'arbitraire nécessaire dans l'administration ; on ne peut laisser cet arbitraire dans les mains du prince parce qu'il l'exercera mal ou négligera de l'exercer. » (2) C'est donc un tribunal administratif à forme judiciaire que veut créer l'Empereur; il l'appellera : « Conseil des parties, Conseil des dépêches, ou Comité du contentieux », et par là il montre que c'est une institution de l'Ancien Régime, mais modifiée, améliorée, qu'il veut faire revivre. Il applique, en somme, le principe que « toute justice émane du Roi », mais en prenant des pré-

(1) Sur tous ces points, v. Locré, p. 170-1.

(2) Séances du Conseil d'Etat, paroles rapportées par Pelet de la Lozère. *Opinions de Napoléon...*, p. 183-4 et 190-1.

cautions pour se garantir lui-même contre l'arbitraire ou l'insouciance. — L'Empereur se rend parfaitement compte du danger qu'il y a à expédier les affaires contentieuses dans les mêmes formes que les affaires administratives : « Je me plains tous les jours, dit-il, du grand nombre d'actes arbitraires qu'on me fait faire; ils émaneront plus convenablement de ce tribunal. On me fait signer aveuglément des décisions délibérées dans le Conseil d'Etat sur des matières contentieuses; je ne suis pour cela qu'*une griffe*. Je ne veux pas que ce pouvoir reste à mes successeurs, parce qu'ils pourraient en abuser ou souffrir qu'on en abusât. » (1) C'est donc une pensée très élevée de justice qui a dicté la création de la Commission du contentieux : il faut d'autant plus l'admirer qu'elle vient d'un souverain qui n'eut pas toujours un respect suffisant des droits de l'individu.

En avril 1806, un premier projet dû à Regnault de Saint-Jean d'Angely, est présenté : on l'abandonne parce qu'on le juge trop étendu. L'Empereur intervient le 18 avril : la Commission du contentieux (il s'arrête à cette dénomination, trouvant sans doute que les autres rappelleraient fâcheusement l'Ancien Régime) se composera de cinq ou six auditeurs et de deux conseillers d'Etat, elle sera présidée par le grand juge. La présence de celui-ci inspirera « un esprit plus gouvernemental à cette fraction du Conseil qui, sans cela, pourrait se servir contre un souverain faible du pouvoir qui lui sera délégué ». Les auditeurs seront entendus contradictoirement avec les plaignants, et le grand juge sera « la partie publique » : il le peut d'ailleurs sans arbitraire

(1) Même séance du 4 mars. — Pelet de la Lozère. Ibid.

puisque « c'est un ministère à part » et sans administration (1).

La Commission du contentieux, telle qu'elle est organisée par le décret du 11 juin 1806 (2), réalise à peu de choses près les vues de l'Empereur. Le grand juge préside, il nomme l'auditeur chargé du rapport, règle l'ordre des affaires, dirige les délibérations. Au-dessous de lui sont placés six maîtres des requêtes et six auditeurs. Napoléon voulait établir un grade intermédiaire entre les conseillers d'Etat et les préfets : là est l'origine des « maîtres des requêtes » qui rappellent les anciens fonctionnaires du Conseil du Roi non seulement par leur nom mais encore par leurs attributions (3); aux termes du décret de 1806, ils concourent aux délibérations, mais ne prennent part à l'instruction que dans certains cas « où le grand juge les y commet » (art. 8, 14, 30). Quant aux auditeurs, qui existaient déjà auparavant, ils sont chargés d'examiner les affaires et de rédiger les rapports (art. 20, 30) (4). Enfin les

(1) Pelet de la Lozère, *op. cit.*, p. 198-9. — Napoléon voyait aussi dans la création de cette Commission un moyen de faire juger les contestations entre l'Etat et ses fournisseurs, il ne professe d'ailleurs pour ceux-ci qu'une médiocre estime). « Je veux, dit-il, un Conseil pour juger les difficultés entre l'intendant de ma liste civile et mon tapissier. »

(2) Art. 24.

(3) Au bout de deux ou trois ans, le Conseil devait choisir parmi les maîtres des requêtes ceux qui seraient capables de devenir conseillers d'Etat. Ainsi, disait Napoléon, « je ne suis plus exposé à donner ma confiance à des ganaches, comme cela m'est arrivé ». — C'était autrefois parmi les maîtres des requêtes que les rois choisissaient les intendants. — Cf. Pelet de la Lozère. Ibid.

(4) La création des auditeurs et des maîtres des requêtes avait aussi un mobile politique : Napoléon travaillait ainsi au ralliement, il y appelait les jeunes gens appartenant aux meilleures familles. Pasquier, fils d'un parlementaire de l'Ancien Régime, devint maître des requêtes. Il nous fait part de ses hésitations à accepter une

conseillers d'Etat, qui, dans le projet de l'Empereur, devaient participer aux jugements, disparaissent : il n'y aura plus d'administrateurs-juges, du moins dans la Commission.

Le décret de 1806 rétablit également les avocats au Conseil, qui sont nommés par l'Empereur sur une liste de candidats présentés par le grand juge et dont les fonctions consistent à défendre dans les affaires contentieuses de toute nature (art. 33, 34).

Ainsi se constitue un véritable tribunal administratif, sans pouvoir propre, il est vrai, mais pourvu de tous les rouages nécessaires : président, juges, rapporteurs, avocats. Il est impossible de ne pas remarquer l'analogie de cette institution avec l'ancien Comité du contentieux des départements, créé par Louis XVI le 9 août 1789 ; la composition en est sans doute un peu différente, les attributions plus vastes, mais le but visé est le même : distinguer le contentieux de l'administration pure. Napoléon réalise donc, dix-sept ans plus tard, la réforme qu'avait tentée « son ancêtre » dans les premiers jours de la Révolution.

II. — *Ses attributions.*

L'article 52 de la Constitution de l'an VIII charge le Conseil d'Etat, sous la direction des consuls, de « résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Ce texte suffit, selon nous, à conférer au Conseil le caractère de juge administratif de droit commun

---

fonction de l'Empire; s'il céda et pactisa avec le nouveau gouvernement, c'est que celui-ci voulait rallier autour de lui « les hommes dont le concours l'aiderait à résister aux idées révolutionnaires ». (*Mémoires*, I p. 220-223.)

sous l'autorité des consuls puis de l'Empereur, mais il ne contient par ailleurs qu'une définition générale dont il faut chercher le détail dans les textes postérieurs.

Le Conseil d'Etat, dit le règlement du 5 nivôse (art. 11), prononce « sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres » — et le décret du 11 juin 1806, après avoir déclaré (art. 13) que le Conseil continuera d'exercer les fonctions qui lui sont attribuées par les Constitutions de l'Empire et les décrets, dispose qu' « il connaîtra de toutes les contestations et demandes relatives, soit aux marchés passés avec nos ministres, avec l'intendant de notre maison ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs ». Ainsi, les ministres qui, sous le Directoire, étaient — réserve faite des pouvoirs des administrations centrales et municipales — les seuls juges en matière contentieuse administrative, deviennent justiciables du Conseil d'Etat. Mais cela signifie-t-il qu'ils sont dépouillés de tout pouvoir juridictionnel? Ou bien le Conseil d'Etat n'est-il qu'un juge d'appel, les ministres restant juges en premier ressort? — Nous ne pouvons, dans le cadre restreint de cette étude, traiter à fond la question du « ministre-juge »; nous nous bornerons à exposer succinctement les théories en présence. D'après M. Laferrière, la législation consulaire n'a point l'intention de créer deux degrés de juridiction : elle considère, au contraire, le Conseil d'Etat comme le juge unique du contentieux des décisions ministérielles. En effet, aucun texte, de l'an VIII à 1815, ne reconnaît un pouvoir juridictionnel aux ministres : l'arrêté du 5 nivôse parle des affaires contentieuses qui leur étaient *précédemment* remises, et le décret du 11 juin 1806 ne fait allusion qu'aux contestations relatives aux marchés passés avec eux ; d'autre part, lorsque l'avis du Conseil du 26 thermidor an XII

dit que les condamnations et contraintes émanées des administrateurs emportent hypothèque, comme celles de l'autorité judiciaire, il ne fait qu'affirmer que la force exécutoire est un attribut à la puissance exécutive aussi bien que du pouvoir judiciaire. Ce qui peut faire croire que les ministres sont juges du contentieux administratif en premier ressort, c'est qu'ils conservent « le droit de décision inhérent aux fonctions mêmes de l'administrateur ». C'est, par exemple, devant eux que sont portés les recours contre les arrêtés des préfets, mais il n'y a là aucun pouvoir de juridiction : les ministres agissent alors en qualité de supérieurs hiérarchiques. D'ailleurs, on s'expliquerait mal que le Consulat qui, sur les autres points, s'efforce de séparer de la fonction administrative la fonction juridictionnelle, admît de faire du ministre-administrateur un ministre-juge (1). — D'autres auteurs soutiennent, au contraire, que, sous le Consulat, la juridiction ministérielle subsiste; d'après eux, le ministre tranche les contestations soulevées par les décisions des autorités qui lui sont subordonnées : c'est bien là une attribution juridictionnelle. Mais les litiges soulevés par les propres décisions du ministre ne sont plus de sa compétence, car il ne peut être à la fois juge et partie. M. Ducrocq a résumé cette théorie en disant que le ministre est juge « chaque fois qu'un texte n'a pas attribué la connaissance du litige à d'autres juges; que l'acte attaqué n'émane ni du pouvoir exécutif, ni des ministres eux-mêmes, et qu'il ne s'agit pas d'une décision non contentieuse attaquée pour excès de pouvoir, parce que, dans ce cas, c'est le Conseil

---

(1) Laferrière. I, p. 215 et 454. — Marie. *Droit positif*, II, p. 168-9. — Pourtant le préfet préside le Conseil de préfecture.

d'Etat que la loi fait juge comme unique degré de juridiction ». (1)

A notre point de vue, il est intéressant de remarquer que, dès 1810, Locré note les difficultés auxquelles donne lieu l'interprétation de l'article 11 du règlement du 5 nivôse. Cela tient, dit-il, à ce qu'on ne distinguait pas, en l'an VIII, les affaires contentieuses des autres affaires administratives (2).

Les attributions du Conseil s'accroissent sans cesse, de l'an VIII à 1806 : il est d'abord juridiction d'appel des Conseils de préfecture ; il statue sur les demandes en autorisation de poursuites des agents du gouvernement autres que les ministres ; puis, successivement, on porte devant lui les recours contre les décisions du Comité de liquidation générale (Règlement du 13 prairial an X, art. 8), du Conseil d'administration de la guerre (Arrêté du 22 nivôse an XI, art. 8), du Conseil des prises (Décret du 11 juin 1806, art. 14). C'est lui qui décide si les opérations des assemblées de canton doivent être recommencées et qui statue sur les réclamations contre la formation de la liste des plus imposés (3). Enfin, il connaît

---

(1) *Cours*, 7e éd. II, p. 177. — M. Ducrocq se base sur l'avis du Conseil du 16 thermidor an XII et l'arrêté du 3 nivôse an XI. En effet, le pouvoir juridictionnel des ministres existe certainement à l'état d'exception : ainsi cet arrêté du 3 nivôse an XI (art. 6-7) relatif aux élections des chambres de commerce, dispose que « toute nomination sera soumise au ministre de l'intérieur pour recevoir son approbation ». — On sait d'ailleurs que les ministres sont absolument dans la main de l'Empereur. Rœderer dit : « Napoléon n'a eu besoin que de ministres qui l'entendissent, jamais de ministres qui le suppléassent ». — (Cf. Edmond-Blanc. *op. cit.*, p. 66).

(2) *op. cit.* p. 190. — Il tâche de donner une définition du contentieux par nature.

(3) Arrêté du 19 fructidor an X (art. 10 et 76). — Une compétence toute spéciale résulte de l'article 21 de la loi du 22 avril 1806 pour infractions aux lois régissant la banque de France : on considère cet article comme toujours en vigueur.

des recours pour abus et de ceux qui sont intentés contre les arrêts de la Cour des comptes; mais il ne s'agit, dans ce dernier cas, que d'un recours en cassation « pour violation des formes et de la loi ». (Loi du 16 septembre 1807, art. 17.)

Lorsque la Commission du contentieux est créée, toutes les affaires contentieuses du Conseil sont portées devant elle (art. 7 et 25 du décret du 11 juin 1806), sauf deux exceptions. D'abord le contentieux des domaines nationaux et celui de la liquidation de la dette publique restent soumis aux formes particulières qui les régissaient auparavant; en second lieu, les circonstances d'une affaire peuvent décider le ministre, au département duquel l'affaire appartient, à faire son rapport à l'Empereur et non au grand juge; si l'intérêt public engagé dans le litige domine sur l'intérêt privé, il demandera à l'Empereur si son rapport doit être examiné par la Commission ou par une des sections du Conseil. Il est à peine utile de faire remarquer quelle place cette disposition laisse à l'arbitraire (1). D'autre part, les décisions administratives du Conseil d'Etat présentant, aux yeux du législateur, une importance exceptionnelle, sont soustraites au recours contentieux. L'article 40 du règlement du 22 juillet 1806 porte : « Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits ou sa propriété par l'effet d'une décision de notre Conseil d'Etat en matière non contentieuse, elle pourra nous présenter une requête

(1) Cf. Locré. p. 193. — Sirey. *Du Conseil d'Etat* (p. 481) s'élève violemment contre cette mesure : « Tout ce que le chef de l'Etat voulait régler à petit bruit et selon son bon plaisir perdait par cela même le caractère de contentieux d'administration..., le gouvernement arbitraire se le réservait, pour être décidé, par voie de justice ministérielle, c'est-à-dire par décret sur rapport du ministre. » On se sert surtout de ce moyen pour soustraire à la Commission les affaires de ventes nationales.

pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du Conseil d'Etat, soit à une Commission. » Ainsi donc, même quand une partie invoque un droit lésé, elle ne peut se pourvoir contre une décision administrative du Conseil que par la voie gracieuse ou plutôt, comme le dit M. Laferrière, « par une sorte de tierce opposition administrative dont la recevabilité est souverainement appréciée par le gouvernement » (1); de plus, sa requête ne sera pas nécessairement portée devant la Commission : elle pourra l'être à une section administrative du Conseil. Cet article 40 a aussi pour effet d'empêcher tout recours contentieux dans les affaires soustraites par un ministre à la Commission, car les décisions qui y sont relatives sont rendues dans une forme non contentieuse.

Cette dernière exception à la compétence générale de la Commission nous conduit à examiner par quels moyens un particulier peut obtenir l'annulation des actes administratifs lui faisant grief; quel est, autrement dit, le rôle du recours pour excès de pouvoir sous la législation impériale ? Il faut remarquer tout d'abord que ce recours n'existe pas tant que les affaires conten-

---

(1) Cet article eut plusieurs rédactions : on hésita à enlever tout caractère contentieux au recours. Il faut noter que cet article 40 est placé à la fin (§ III, titre III) du décret intitulé « de la tierce-opposition ». — On peut citer, en exécution de l'article 40, un arrêt du 11 mai 1807 (*Desmazures*) : une compagnie de lits militaires se pourvoit contre un décret réglant le mode de paiement des fournitures faites à l'administration ; bien qu'il porte atteinte aux conventions intervenues entre l'administration et la compagnie, ce décret ne peut être attaqué que par la voie gracieuse. (Cf. Laferrière I, p. 312 et II, p. 415.) V. ci-dessous Note II. — Il y a un cas où le recours contentieux est admis contre une décision administrative du Conseil : loi du 11 germinal an XI : opposition aux décrets portant changement, addition de nom.

tieuses sont traitées dans les mêmes formes que les affaires administratives; du jour où la Commission est créée, le recours est admis en principe, et c'est de 1807 que datent les premiers arrêts sur la matière.

En vertu de la loi des 7-14 octobre 1790 sur les réclamations d'incompétence (1) et de l'article 11 du règlement du 5 nivôse an VIII, la Commission du contentieux se reconnaît le droit d'annuler les décisions émanées d'autorités administratives, des préfets par exemple, soit qu'elles statuent sur des questions qui relèvent normalement des tribunaux, soit qu'elles empiètent sur les attributions d'un autre administrateur ou d'un juge administratif. Tout d'abord, en 1807, la Commission déclare que le partage entre les propriétaires riverains d'une alluvion ne peut légitimement résulter que de l'examen de leurs droits de propriété, qui ne compète qu'à l'autorité judiciaire : l'arrêté du préfet, qui avait voulu faire faire le partage par l'ingénieur sans que les propriétaires pussent revendiquer et avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur la revendication d'un de ces propriétaires, est annulé pour incompétence (2). De même, en 1808, la Commission annule un arrêté préfectoral statuant sur des difficultés entre usiniers, au sujet de la jouissance des eaux : « Considérant, dit-elle, que pour tout ce qui touche aux intérêts des divers propriétaires riverains qui peuvent être en litige entre eux, c'est à tort que le préfet a cru pouvoir statuer sur le litige, qui est entièrement de la compétence des tribunaux. » (3) — Il nous faut enfin signaler

(1) Remarquons que la loi de 1790 ne parle pas de l'excès de pouvoir proprement dit. Cf. Chénon. *op. cit.* p. 280.

(2) Arrêt du 28 mars (*Dupuy-Briacé*).

(3) Arrêt du 22 janvier (*Hours*).

un arrêt du 25 mai 1811 (*Outin*), qui annule un arrêté portant suppression d'un vannage, parce qu'au lieu de statuer dans un intérêt général, il ne fait que trancher une contestation qui relève normalement des tribunaux : « contestation toute de droit privé. » Cet arrêt est particulièrement intéressant, car il contient en germe la théorie du détournement de pouvoir « en la rattachant, ainsi que le fait observer M. Laferrière, à l'empiètement sur la fonction judiciaire ». — En second lieu, l'autorité du préfet se trouve limitée par la Commission vis-à-vis du Conseil de préfecture, par exemple en matière de curage de rivières ou de contraventions de grande voirie ; on pourrait également citer quelques arrêts annulant pour excès de pouvoir des arrêtés préfectoraux qui empiètent sur les attributions des ministres, du Conseil d'Etat ou de la Cour des Comptes. — Toutes ces décisions, remarquons-le, n'annulent que pour incompétence, mais, parfois, la Commission ne recule pas devant l'annulation des arrêtés ou jugements entachés de vices de formes particulièrement graves, comme, par exemple, l'omission des mesures essentielles d'instruction ou la composition irrégulière d'un tribunal (1).

Toutefois, si l'on peut trouver, sous l'Empire, le point de départ de la jurisprudence en matière d'excès de pouvoir, le nombre des décisions rendues sur ce point n'est pas encore très étendu. De 1807 à 1815, on n'en compte guère qu'une dizaine, mais ce qui fait leur importance, c'est que la plupart sont insérées au *Bulletin des Lois*, non pour leur donner force de lois, mais pour éclairer les fonctionnaires sur la marche à suivre en de semblables circonstances. En somme, on se

---

(1) V. ci-dessous, chapitre V. — Laferrière. *loc. cit.* et II, p. 407.

borne alors à admettre « un recours direct contre les arrêtés des préfets qui sont attaqués pour incompétence, parce qu'ils ont empiété sur les pouvoirs des tribunaux de l'ordre judiciaire ou des juridictions administratives placées au-dessus ou à côté d'eux, les Conseils de préfecture et les ministres, » et quelquefois pour vice de forme.

La violation des lois réglant le fond du droit des citoyens ne donne pas encore naissance au recours pour excès de pouvoir (1).

III. — *Le Conseil d'Etat a-t-il un pouvoir propre?*

« Par une erreur assez commune, dit Locré, on regarde le Conseil d'Etat comme un corps qui exerce dans l'Etat une autorité. » L'opinion publique, sous l'Empire, attribue donc au tribunal administratif supérieur un pouvoir de décision propre, et il est intéressant d'en trouver l'écho jusque dans les séances du Tribunat (2). Un avis du Conseil est dénoncé pour inconstitutionalité à cette assemblée (comme contraire aux lois sur les acquéreurs de domaines nationaux). Au nom de la Commission chargée d'examiner la dénonciation, le rapporteur conclut qu'il est impossible de déférer cet avis au Sénat conservateur : un avis, dit-il, n'est pas un acte de gouvernement ; quand, d'après l'article 52 de la Constitution, le Conseil d'Etat statue sur des difficultés en matière administrative, il agit en dehors du gouver-

---

(1) Cf. Aucoc. *Conférences*. t. I, p. 510 sqque (3e éd.). — Laferrière. *Origine et Développement du R. pour excès de pouv.*, p. 312. — Comp. Chénon. *op. cit.* p. 264-5.

(2) Locré, *op. cit.* p. 17. — Tribunat : Séances des 3, 12, 14, 15 nivôse an IX.

nement. Celui-ci ne prononce pas lui-même en ces matières, il confie la décision au Conseil, tribunal spécial établi pour juger « en dernier et absolu ressort ». Mais cette opinion n'est point celle de la majorité : « Le Conseil qui éclaire, dit Guinard, n'est pas l'autorité qui décide. Cette autorité qui décide est le seul gouvernement, qui, quoiqu'au sommet de l'échelle administrative, a près de lui une autorité surveillante, à qui la garde des lois est confiée et qui se plaint, quand il y a lieu, de leur violation. » (1) Le Tribunat finit par adopter les conclusions du tribun Siméon : « Les avis du Conseil d'Etat faisant partie de la pensée du gouvernement n'ont ni force, ni publicité par eux-mêmes... ils n'en reçoivent que du gouvernement quand il les adopte. »

Ainsi la Commission, lorsqu'elle exerce ses attributions contentieuses (comme le Conseil d'Etat lorsqu'il interprète les actes législatifs), ne donne que des avis : elle n'agit que sous l'autorité et la direction du chef de l'Etat et ne peut jamais se saisir d'une affaire par elle-même : un renvoi spécial est nécessaire. Hors des séances, il n'y a plus de Conseil d'Etat, « il ne reste que les membres sans chef, auxquels tout acte collectif est interdit ». (2)

Faut-il conclure de là que, sous l'Empire comme sous l'Ancien Régime, il y a une justice retenue? La Constitution semble, en effet, considérer la fonction juridictionnelle comme faisant partie de l'exécutif : le

---

(1) Séance du 12 nivôse. Pour Guinard « les ministres eux-mêmes peuvent voir leurs actes réformés par le gouvernement... éclairé par les recherches et l'avis du Conseil d'Etat ».

(2) Il y avait une disposition spéciale pour le contentieux des domaines nationaux : Napoléon en avait fait un renvoi général à la Commission.

Conseil d'Etat a une compétence générale en matière administrative, et, comme il dépend absolument de l'Empereur qui seul a le droit de décision, on peut dire que la justice retenue réapparaît; nous verrons, d'autre part, que Napoléon considère les tribunaux comme rendant la justice en son nom et par délégation (1).

IV. — *La Procédure devant la Commission du contentieux.*

Nous savons qu'avant 1806, on n'avait fixé la procédure à suivre qu'en matière de domaines nationaux et de liquidation de la dette publique; le règlement du 22 juillet 1806 vient compléter le décret du 11 juin et soumet le contentieux administratif à des règles fixes, tant pour l'introduction des instances que pour l'instruction, la forme des jugements et les recours dont ils sont susceptibles.

Introduction d'instance. — Les recours ouverts aux particuliers doivent être intentés dans un délai de trois mois (11 juin, art. 11); au contraire, l'administration peut recourir à toute époque : elle agit, en effet, pour des raisons d'intérêt général et ne peut, par conséquent,

(1) Comp. Bodin. *République.* liv. III, ch. I. — « Les conseillers du Roi, à proprement parler, ne sont ni officiers, ni commissaires, et n'ont autres lettres en ce royaume qu'un simple brevet du Roi... Et la raison péremptoire pourquoi le Conseil ne doit pas avoir commandement est que, s'il avait puissance de commander ce qu'il conseille, la souveraineté serait au Conseil, et les conseillers d'Etat, au lieu d'être conseillers, seraient maîtres. » V. sur ce point Marie. *op. cit.* II, p. 80-81. — Sous la Restauration, on demanda à plusieurs reprises que la Commission du contentieux fût détachée du Conseil pour former « une Cour suprême d'administration ». (Cf. Macarel. *Des Trib. adm.* p. 325.) — En 1845, les libéraux eux-mêmes refuseront de donner au Conseil un pouvoir de décision propre (Cf. Laferrière. I, p. 239).

être soumise à aucun délai (1). L'instance est introduite, soit par requête des parties, signée d'un avocat au Conseil à peine de non-recevabilité, soit sur rapport d'un ministre, dans les instances où l'administration est demanderesse (11 juin, art. 25) : ce mode d'instruction sera employé dans le cas où l'administration active, mécontente des décisions des tribunaux administratifs, s'adressera au Conseil d'Etat pour les faire annuler (2). — Le recours n'est jamais suspensif, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné (22 juillet, art. 3) : la même disposition existait sous l'Ancien Régime.

Instruction. — La Commission est saisie par le secrétaire général du Conseil (quand les affaires sont introduites sur requête) — ou par l'envoi du rapport au grand juge (quand elles le sont sur rapport d'un ministre). Le grand juge nomme un auditeur pour rapporter l'affaire. Mais la communication de la demande à la partie adverse n'est pas nécessaire : elle dépend du grand juge, investi en cela d'un pouvoir discrétionnaire; lui seul peut rendre une ordonnance de soit-communiqué. C'est là une des dispositions les plus restrictives du droit de la Commission (3). — En ce qui touche la défense, les avocats représentent obligatoirement (sauf exception) les parties pour faire valoir leurs moyens et

---

(1) Cette disposition se déduit à contrario de l'article 11 du décret du 11 juin.

(2) L'exception que nous avons signalée plus haut à la compétence générale de la Commission, se rapporte à cet article 25.

(3) Dans son projet de l'an XII, le Sénat soumettait quelques conseils à l'Empereur, notamment celui-ci : « Admettre le recours direct et gratuit au Conseil en matière contentieuse et la communication aux parties intéressées des moyens soutenus. » (Cf. DES CILLEULS. *Esprit public*, p. 399).

accomplir les actes de procédure (1).— Quant aux actes d'instruction, l'article 14 du règlement du 22 juillet donne pleins pouvoirs au grand juge : c'est lui qui les ordonne, qui désigne le magistrat devant lequel ils seront faits; il est maître absolu du mode de procéder : par exemple, devant la Commission, il n'y aura pas toujours lieu à vérification des faits au moyen d'une enquête, d'une descente sur les lieux. Le grand juge pourra se contenter des renseignements pris dans la forme administrative près des administrations locales : il est, en somme, l'unique arbitre « de la suffisance ou de l'insuffisance de l'instruction ». (2)

Jugement. — Quand l'affaire est en état, l'auditeur qui l'a examinée fait son rapport à la Commission, assemblée sous la présidence du grand juge; celui-ci délibère avec les maîtres des requêtes, à la pluralité des voix; en cas de partage, il a voix prépondérante. Mais, encore une fois, la Commission ne décide pas, elle ne donne qu'un avis.— L'Empereur nomme un maître des requêtes qui rapporte, à son tour, l'affaire devant le Conseil assemblé, mais qui ne peut présenter que l'avis de la Commission. Le Conseil en délibère dans la forme ordi-

---

(1) Les tribunaux distinguent ces deux sortes d'actes; mais le Conseil d'Etat ne les distingue pas. Il en était de même dans le règlement de 1738. — Le ministère des avocats au Conseil n'est (art. 44 du règlement du 22 juillet) obligatoire que pour l'instruction et la procédure qui se font devant la Commission du contentieux; mais, dans ce cas, leurs fonctions sont exclusives. Au contraire, dans les affaires de liquidation de dettes ou de domaines nationaux, ils n'interviennent pas. Les cas de responsabilité des avocats sont prévus par le règlement du 22 juillet (art. 9, 32, 47, 49). L'article 49 contre les avocats introduisant des pourvois téméraires ne s'appliqua que sous la Restauration. (Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 229.)

(2) Cf. LOCRÉ. *op. cit.*, p. 247.

naire, c'est-à-dire dans la même forme que pour les affaires administratives, les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes ayant seuls la parole, les auditeurs ne donnant que des explications (19 germinal an XI, art. 6); on ne prévoit pas un minimum de membres nécessaire pour la discussion des affaires contentieuses (1). Le projet du Conseil est présenté à l'Empereur qui l'adopte, le modifie ou le rejette; s'il l'adopte, le projet a force exécutoire, et le décret du 11 juin donne au particulier le droit de poursuivre l'exécution du jugement obtenu (2).

De quels recours sont susceptibles ces jugements? L'opposition est admise contre les jugements par défaut (22 juillet, art. 29); contre les jugements contradictoires, l'opposition devant le Conseil remplace la requête civile. Elle ne peut, d'ailleurs, être formée que dans deux cas : quand le jugement a été rendu sur pièces fausses ou que la partie a été condamnée faute de présenter une pièce décisive retenue par son adversaire (art. 32). Le délai pour faire opposition, dans l'un et l'autre cas, est de trois mois. Enfin, la tierce-opposition est possible, comme devant les tribunaux ordinaires (art. 37) (3).

Les droits du pouvoir exécutif restent donc étendus dans la discussion des affaires contentieuses : la Commission n'est pas maîtresse de sa procédure, elle est soumise au grand juge, lequel est à son tour soumis à l'Empereur. Il n'existe, de plus, ni ministère public, ni publicité des audiences, ni auditions orales des avo-

(1) Ce minimum est au contraire prévu pour la discussion des projets de loi (28 floréal an XII, art. 75).

(2) Si l'instance a été introduite sur rapport, l'exécution est confiée au ministre par lequel le rapport a été fait.

(3) Les art. 32 et 36 prononcent des amendes et, en cas de récidive, la suspension ou la destitution contre les avocats qui auraient enfreint ces règles.

cats (1); les décisions ne sont pas motivées. Mais ce qui constitue la véritable faiblesse de la Commission, c'est qu'elle ne fait qu' « instruire et proposer » au Conseil assemblé qui continue, de son côté, à juger les affaires contentieuses dans la forme administrative. Si l'on ajoute que le Conseil ne se réunit que sur l'ordre de l'Empereur, que, du moment où les projets ont été présentés à celui-ci, « ils deviennent tellement étrangers au Conseil qu'il ne lui est plus permis de s'en occuper, à moins qu'ils ne lui soient de nouveau renvoyés » (2), il faut avouer que les droits de la juridiction administrative sont singulièrement dominés, du moins en droit, par ceux de l'exécutif.

V. — *L'Œuvre de la Commission du contentieux.*

Pourtant, un contemporain qui parle de la Commission en connaissance de cause, Pasquier, dit que sa création « fait époque dans l'histoire du gouvernement impérial ». (3) C'est qu'en effet l'Empereur n'use jamais de son droit de réformer ou de rejeter les avis de sa Commission : il les considère comme bien rendus et se

(1) Les projets relatifs aux affaires délibérées sur rapport de la Commission sont pourtant « communiqués », mais c'est tout. Cf. SIREY. *Du Conseil d'Etat*, p. 402, 407-412. et ses attaques contre les modes d'instruction, les recours insuffisants, les abus de pouvoir dont le Conseil se rend coupable en prononçant des nullités, des déchéances non prévues par la loi.

(2) Cf. LOCRÉ, p. 271. — Il y a deux différences principales entre le Conseil de l'an VIII et celui d'aujourd'hui (outre le pouvoir propre) : 1° Il interprète les lois par voie d'autorité, quand son avis est approuvé par l'Empereur. — 2° Il juge les affaires contentieuses administrativement. (Comp. DUCROCQ. *Le Conseil d'Etat et son Histoire*, p. 21.) — Cf. CHÉNON, *op. cit.*, p. 256, note 6.

(3) *Mémoires*, I, p. 261. — Comp. CORMENIN. *Question de Droit adm.*, I, préface, p. XI.

borne à y apposer sa signature. Il n'y a pas, croyons-nous, d'exemple d'avis auxquels il ait refusé son approbation. Le fait est donc ici différent du droit, et l'on comprend pourquoi, dans l'opinion publique, le Conseil d'Etat était considéré comme revêtu d'une autorité propre (1).

Il devenait possible, dans ces conditions, de donner à la jurisprudence administrative quelque fixité. Sous le Directoire, François de Neufchâteau, qui fut deux fois ministre de l'intérieur, fit bien imprimer les instructions et les circulaires qu'il avait dictées lors de son passage aux affaires ; il espérait ainsi donner une règle de conduite aux administrateurs, mais c'était là une mesure sans grand effet pratique (2). La portée des décisions d'un tribunal administratif devait être beaucoup plus grande.

---

(1) C'est à une même circonstance de fait que Batbie faisait allusion en 1872. « L'expérience, disait-il, montre que les projets de décrets préparés par le Conseil d'Etat au contentieux sont, en fait, de véritables arrêts. » Cf LAFERRIÈRE, I, p. 271. — CORMENIN (*Du Cons. d'Etat*, p. 42), dit que si la Commission échappa au despotisme impérial, c'est que « le despotisme n'a habitude de peser que sur les masses et qu'il n'intervient guère dans les débats des particuliers ». — PASQUIER cite pourtant deux cas où Napoléon paralysa l'effet des décisions de la Commission : un entrepreneur de Rouen demandait le paiement de fournitures navales. Le grand juge s'adressa au ministre de la marine Decrès pour avoir les pièces nécessaires ; jamais il ne put les obtenir. La Commission reconnut le bien fondé de la demande de l'entrepreneur et son avis fut homologué par le Conseil, mais l'effet en fut paralysé par Decrès agissant sur l'ordre de Napoléon. — Id., affaire de la résiliation du marché passé avec les fermiers du canal du Centre (Mémoires I, p. 315-318).

(2) On lit dans la préface de son recueil : « A la vérité, pendant la première période de son organisation, c'est-à-dire de 1790 à 1794, l'action administrative n'avait pas été complètement régularisée et les instructions qui en étaient émanées s'appliquaient moins en général à l'exécution et à l'interprétation des lois qu'à des mesures politiques et aux nécessités du moment. » (Cf. MONNET, *op. cit.*, p. 274.)

« La Commission du contentieux, dit Cormenin, resserra de toutes parts les empiétements des corps administratifs ; elle les renferma dans les bornes légales de leur compétence, et, après avoir défini et classé les différents pouvoirs, elle les ramena peu à peu au véritable esprit de leur institution. » (1) L'autorité administrative avait, en effet, pris sous les régimes précédents l'habitude d'empiéter sur la juridiction des tribunaux ; cette habitude persiste sous le Consulat et sous l'Empire. Les préfets, par exemple, ne craignent pas d'étendre outre mesure la compétence des Conseils de préfecture, d'autant plus, dit Pasquier, que ces Conseils « se montrent plus soumis à la volonté de leur chef ». (2) La Commission s'efforce de mettre un terme à ces abus : elle restitue à l'autorité judiciaire la connaissance des questions de propriété, des questions d'interprétation, de validité, d'exécution des baux même administratifs ; elle réprime les empiétements des préfets et même des ministres sur les Conseils de préfecture, et ceux des Conseils de préfecture sur les tribunaux (3). Aux solutions de circonstance, souvent partiales, des administrations centrales et des ministres, elle substitue une interprétation suivie, méthodique des lois et des contrats. Cette œuvre, nous le verrons, était d'autant plus méritoire que, sous un régime nouveau, la Commission était forcée de respecter

---

(1) *Du Conseil d'Etat*, p. 39.

(2) Pasquier, I, p. 261, et Henrion de Pansey, *op. cit.*, p. 354-355.

(3) Cormenin, *loc. cit.* — Laferrière, I, p. 217. — Le nombre total des arrêts rendus par la Commission de 1806 à 1815 s'élève à 1.920, soit seulement 210 par an en moyenne. — Cf. Petit des Rochettes. *Esprit de la Jurisp.* (tome I, section I et XIV) : en ce qui touche les émigrés, la Commission rend au pouvoir judiciaire la connaissance de certains litiges, par exemple touchant l'ordre entre les créanciers. V. ci-dessus § II.

les lois de la Révolution auxquelles les intérêts de la majorité des citoyens restaient attachés.

Malheureusement, les arrêts de la Commission ne reçoivent point une publicité suffisante, leur doctrine ne se répand pas. « Les décisions du Conseil d'Etat, disait Macarel en 1818, étaient généralement restées inconnues aux citoyens... Tandis que la solennité des audiences et des plaidoiries, la publicité des jugements, l'enseignement du droit civil et une foule de savants commentaires répandaient et popularisaient la connaissance de nos codes, la science si vaste et si compliquée du contentieux administratif, révélée seulement à un petit nombre d'adeptes, laissait le reste des citoyens et les autorités elles-mêmes dans l'ignorance confuse de leurs droits et de leurs devoirs. » (1) La jurisprudence de la Commission, si sage et respectueuse des droits des citoyens, ne pouvait produire ses heureux effets si elle restait ignorée : or, les séances du Conseil se tiennent à huis-clos, aucun recueil n'en contient les décisions à l'exception de « quelques décrets ou ordonnances jetés de loin en loin dans le chaos du *Bulletin des Lois* », et cette ignorance n'existe pas seulement dans le grand public, mais chez les avocats et les conseillers d'Etat : seuls, les membres de la Commission s'efforcent de se tenir au courant. Dans de telles conditions, cette jurisprudence ne peut jouir de toute l'autorité à laquelle elle a droit (2).

---

(1) *Eléments de Jurisp. adm.*, t. I, Avertissement. — C'est même ce livre qui commença à faire connaître la jurisprudence de la Commission. (Cf. Hauriou. *Précis* — 1897 — p. 248, et Laferrière, I, p. 219.)

(2) Macarel dit de même (*Des Trib. adm.*, 1828, p. 20) que les préfets, les Conseils de préfecture, les ministres même ne connaissent pas cette jurisprudence, car on ne leur transmet que les ordon-

Envisagé à un point de vue plus général, le Conseil d'Etat n'en apparaît pas moins comme « le ressort principal de l'administration du Premier Consul et de l'Empereur » ; il remplace pour ainsi dire « la machine représentative » dont l'action est alors considérablement amoindrie. Napoléon y attire tout ce que la Révolution a fait naître de talents utiles, par exemple ces « orageux conventionnels, qui portaient encore la République au fond de leurs souvenirs » et qui « sont absorbés dans sa force ».(1) Le Conseil d'Etat lui est un instrument admirable pour réorganiser l'administration et la juridiction administrative, mais cet instrument, il ne l'a pas créé de toutes pièces, il l'a remarquablement adapté au but qu'il poursuivait (2). Pasquier dit que l'Empereur

---

nances confirmant ou annulant leurs décisions sur l'appel des parties et dont le souverain leur confie l'exécution. Cette remarque est intéressante parce qu'elle montre qu'en 1828 il n'y avait pas encore de progrès accompli sur ce point.

(1) « C'est dans les entretiens familiers du Conseil d'Etat qu'il faut aller chercher l'origine et le mot des grandes affaires du règne. » CORMENIN. *Livre des Orateurs, loc. cit.* — Cf. PASQUIER, I, p. 147. — Locré raconte qu'un jour Napoléon dit aux membres du Conseil : « J'ai toujours trouvé en vous de vrais amis. » — « Quand on a entendu sortir de sa bouche cette parole aimable, continue Locré, les forces deviennent égales aux travaux ; il n'y a plus rien d'impossible. » — Pourtant le Conseil s'opposa parfois aux mesures despotiques de l'Empereur. (Cf. AULARD, *op. cit.*, p. 755.) — V. les attaques violentes d'HENRION DE PANSEY, *op. cit.*, p. 354-5. « Tour à tour audacieux et terrible, il entraîna bientôt tous les corps de l'Etat...» Dans ses rapports avec les Conseils de préfecture, comme le Conseil « était le juge d'appel de tous leurs jugements, tout ce qu'il leur donnait, tout ce qu'il souffrait qu'ils usurpassent sur l'autorité judiciaire, tournait à son profit ». Le Conseil « s'est rendu l'arbitre de tous les legs pieux, le régulateur de tous les échanges entre les particuliers, les communautés d'habitants... », il s'est enfin transformé en « tribunal de police correctionnelle » par l'article 6 de la loi du 18 germinal an X.

(2) Le Premier Consul visait déjà l'unité dans la direction administrative. — « L'utile institution du Conseil d'Etat, disait Barbé-Marbois, a eu en partie pour objet l'unité et l'accord dans toutes les

regretta de ne pas trouver sous sa main « quelque vieille institution... sur laquelle il lui fût possible de s'appuyer et d'édifier » ; cette observation ne peut s'appliquer au Conseil d'Etat : quand la Constitution de l'an VIII entre en vigueur, dix ans seulement se sont écoulés depuis la disparition du Conseil du Roi (1).

CHAPITRE III

Les Conseils de préfecture

Les assemblées délibérantes de la Révolution ont disparu : leurs pouvoirs d'administration passent au préfet, leurs pouvoirs contentieux au Conseil de préfecture. En même temps, le principe démocratique est sapé dans sa base : les membres des Conseils de préfecture sont nommés par le Premier Consul, et le commissaire du Directoire, qui était un homme du pays et maintenait l'esprit local, est remplacé par le préfet (2).

---

parties du gouvernement et de réunir, sous les yeux des consuls, ce que la distribution des ministères tiendrait trop divisé. » Il semble que sous le Consulat ce but n'ait pas été atteint : Barbé-Marbois se plaint que les préfets reçoivent des ministres des ordres discordants ; d'où il résulte que dans des départements limitrophes les mêmes objets sont régis par des principes contraires. — (Cf. Rocquain. *Etat de la France au 18 brumaire*, p. 114.)

(1) *Mémoires*, I, p. 256. — Laferrière, I, p. 214. — On pourrait encore relever des analogies saisissantes entre la législation administrative de Napoléon et celle de l'Ancien Régime, mais elles ne rentrent pas dans le cadre de notre étude (p. e. la Cour des Comptes créée en 1807). V. Dareste, *op. cit.*, p. 179-180.

(2) Voici comment, d'après Pasquier, cette réforme fut accueillie : « Ce qu'on appréciait le plus, ce fut le bonheur de voir disparaître une foule de petits fonctionnaires sans mérite, sans capacité, aux-

I. — *L'organisation des Conseils de préfecture et le préfet.*

La loi du 28 pluviôse ne contient que quatre dispositions relatives à l'organisation des Conseils de préfecture : le nombre des conseillers sera de trois, quatre ou cinq, suivant la population, dans chaque département (art. 2); lorsque le préfet assistera au Conseil, il présidera et, en cas de partage, il aura voix prépondérante (art. 5) ; le Premier Consul nomme les conseillers, dont le traitement est fixé au dixième de celui du préfet (art. 18 et 21) (1).

Il fallut remédier plus tard à cette indigence de la loi organique. Tout d'abord, aucune condition d'aptitude n'était requise pour être conseiller : on dut appliquer par analogie la constitution de l'an III qui exigeait certaines conditions pour être élu administrateur de département (par exemple, avoir 25 ans); un avis du Conseil d'Etat du 10 ventôse an XIII déclare également les fonctions de conseiller de préfecture incompatibles avec celles de notaire, par analogie avec la loi du 24 vendémiaire an III (2), et un autre avis du 5 août 1809, avec

---

quels les administrations d'arrondissement et de département étaient livrées depuis dix ans... On trouva... qu'il y avait tout à gagner à n'avoir affaire qu'à un seul représentant de l'autorité, qui, pour se maintenir dans une place importante, aurait intérêt à gagner l'estime des administrés. » (*Op. cit.*, I, p. 148.)

(1) Le minimum de ce traitement est de 1.200 francs. — Il y eut des observations à ce sujet au Tribunat ; M. Aulard (*op. cit.*, p. 717-8) fait observer que les conseillers étaient trop peu payés pour être indépendants.

(2) Titre II, art. 5 : « Il y a incompatibilité entre les fonctions de notaire public et celles de membre des directoires de district et de département, ou d'agent nationaux et de greffier de l'une ou l'autre de ces administrations. » On applique ici par analogie un texte de la Convention.

celles d'avoué. — Quant au mode de fonctionnement des nouveaux Conseils, il est fixé par un arrêté des consuls du 19 fructidor an IX : les Conseils de préfecture, dit cet arrêté, ne pourront prendre aucune délibération si les membres ne sont au moins au nombre de trois; le préfet, s'il assiste à la séance, comptera pour compléter les membres nécessaires pour délibérer (art. 1); l'arrêté détermine également le mode de nomination du conseiller général suppléant en cas de partage ou d'insuffisance des membres (1), et déclare que si le préfet est absent, celui qui le remplacera aura dans tous les cas la voix prépondérante comme le préfet lui-même. Enfin, un décret du 16 juin 1808 envisage l'hypothèse où les membres du Conseil sont tous absents : dans ce cas, ils seront suppléés par des membres du Conseil général désignés par le ministre de l'intérieur sur présentation du préfet.

L'organisation des Conseils de préfecture est donc en grande partie l'œuvre du gouvernement : nous verrons qu'il en est de même pour la procédure. Mais, si restreinte que soit la législation à cet égard, il faut remarquer qu'elle assure au préfet une place prépondérante (le mot même se trouve dans l'article 4 de l'arrêté du 19 fructidor); c'est ce qui a fait dire parfois que le Conseil de préfecture n'est que le Conseil du préfet. Il est vrai que le gouvernement, en donnant à ce Conseil un droit de tutelle sur les communes, semble vouloir l'associer à la gestion des affaires purement administratives ; mais

(1) En cas de partage sur le choix du suppléant, la voix du préfet, s'il assiste à la séance, ou du plus ancien d'âge des conseillers, si le préfet n'assiste pas à la séance, aura la prépondérance (art. 4). Le choix du suppléant ne pouvait jamais tomber sur les membres des tribunaux faisant partie des Conseils généraux.

les administrations de département sont trop décriées à ce moment pour qu'il songe à en faire l'auxiliaire permanent du préfet. Sous le Consulat, le préfet ne délibère pas — en principe — au sein du Conseil de préfecture, plus tard seulement il dut prendre son avis (1).

Nous avons examiné plus haut les critiques auxquelles avait donné lieu la présence du préfet dans le Conseil de préfecture, mais une question se pose ici : le préfet, prépondérant dans ce Conseil, est-il dépourvu de tout pouvoir contentieux ? L'article 3 de la loi de pluviôse le charge exclusivement de l'administration générale, mais elle ne définit pas nettement ses attributions. Quelques lois même reconnaissent formellement au préfet un véritable droit de juridiction : ainsi, d'après la loi du 11 frimaire an VIII (art. 11), il statue sur les difficultés relatives au chiffre et à l'exigibilité de la dette des acquéreurs de biens nationaux, et, d'après celle du 29 floréal an X art. (3), sur les réclamations contre les arrêtés des sous-préfets, ayant pour but de faire cesser le dommage provenant des contraventions de grande voirie. Ne sont-ce là que des exceptions sans grande portée ? Si la question peut faire doute, c'est d'abord que la loi de pluviôse se reporte aux lois antérieures au lieu de s'expliquer sur les attributions du préfet (2), c'est, en second lieu,

(1) Trois textes seulement de l'an VIII à 1815 prévoient cet avis : 21 prairial an XII (art. 1er) le préfet autorise les communes à transiger d'après l'avis du Conseil de préfecture. — Id. 9 vendémiaire an XIII, loi du 15 septembre 1807 (art. 26) : réclamations en matière de cadastre : le préfet statue après avis du Conseil de préfecture. — (Cf. Boulatignier. *Rapport*. p. 26-7.)

(2) Daunou signalait déjà cette méthode dangereuse : « Si l'on persiste à employer ces renvois, disait-il, ils vont rendre à jamais nécessaire à consulter cette multitude de lois... dont la confusion désespérante embarrasse les relations privées et déconcerte l'administration publique. »

que l'opinion publique attribue volontiers à celui-ci un droit de décision dont, en réalité, il n'est pas investi (1) : le préfet rappelle l'intendant, il en porte parfois le nom — par exemple dans les pays conquis qui n'en peuvent prendre ombrage (2) ; — comme son prédécesseur, il semble jouir d'un véritable pouvoir contentieux, il élève le conflit, et appelle comme d'abus d'office. Mais si l'on rejette la théorie du ministre-juge, on ne peut, par voie de conséquence, admettre que le préfet soit revêtu d'un droit de juridiction. Le Conseil de préfecture n'a, nous le verrons, que des attributions spéciales et déterminées, mais dans le silence de la loi, ce n'est pas le préfet qui doit être reconnu compétent, c'est le Conseil d'Etat.

II. — *La Compétence des Conseils de préfecture.*

Les Conseils de préfecture ont une compétence purement territoriale, ainsi qu'autrefois les directoires et les administrations centrales : cela est certain. Mais ont-ils une compétence générale? La question, tranchée aujourd'hui, donna lieu naguère à de longues discussions. Le rapport de Rœderer, que nous avons déjà cité, s'exprime ainsi : « Remettre le contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration. »

---

(1) Napoléon se rendait compte de cela : « C'est une grande erreur, écrivait-il à Fouché le 6 mai 1807, que celle qui fait considérer les préfets comme de petits ministres. » (*Ap.* DE LUCAY. *Décentralisation*, p. 67-8.)

(2) En Illyrie, le décret du 15 avril 1811 établit des intendants et subdélégués (préfets et sous-préfets). — Cf. DARESTE. *op. cit.*, p. 179. — Le système de l'an VIII se rapproche beaucoup plus de celui qui résultait pour la Franche-Comté de l'édit d'octobre 1771. — Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.* p. 370). — V. ci-dessus Introduction.

Quelques auteurs ont conclu de ce passage que le Conseil de préfecture est juge de droit commun en matière administrative, que la dévolution du contentieux qui lui est faite ne subit aucune restriction. Pour d'autres, au contraire, le rapprochement des mots « contentieux de l'administration » avec le mot « préfet » prouve qu'il ne s'agit que du contentieux départemental, c'est-à-dire de celui dont le préfet aurait connu « en l'absence d'un Conseil spécial, comme héritant des administrations départementales ». (1)

On a invoqué, il est vrai, en faveur de la compétence générale du Conseil, un arrêt du 6 décembre 1813, annulant l'arrêté d'un préfet pour les motifs suivants (2) : « Considérant que... le préfet est seul chargé de l'administration, et que, dès lors, il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont purement d'administration... Mais que les Conseils de préfecture sont institués pour prononcer sur *toutes les matières contentieuses administratives...* ». Malgré la généralité de ses termes, nous croyons qu'il ne faut pas exagérer la portée de cet arrêt : il prouve seulement, comme le fait remarquer Boulatignier (3), que le gouvernement et le Conseil d'Etat ne se sont pas crus liés par les dispositions de la loi de l'an VIII quant à l'étendue de la juridiction des Conseils de préfecture.— La clef de la question se trouve, croyons-nous, dans l'article 2 de la loi de pluviôse, portant que les préfets et Conseils de préfecture « rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et

(1) Laferrière. I, page 220, note 2.

(2) Il s'agissait en fait de l'annulation d'un arrêté préfectoral homologuant une expertise, alors qu'il n'existait pas d'accord entre les parties.

(3) *Rapport*. p. 21.

commissaires de département ». L'arrêt de 1813 ne fait qu'interpréter cet article. Le Conseil d'Etat a donc, quand les lois antérieures accordaient aux autorités départementales des pouvoirs à la fois administratifs et contentieux, partagé ces pouvoirs entre le préfet et le Conseil de préfecture, mais aucune compétence générale n'est reconnue à celui-ci. Ses attributions sont déterminées d'abord par les lois révolutionnaires que le Conseil déclare lui être applicables (1), ensuite par la loi de pluviôse, enfin par les lois postérieures l'investissant formellement de certaines attributions contentieuses : c'est à cette triple source qu'il faut recourir pour déterminer sa compétence.

Contentieux des contributions. — Le Conseil de préfecture, dit la loi de pluviôse, prononcera « sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes ». Cette formule générale appelle des distinctions que nous trouvons dans les textes postérieurs, par exemple dans l'arrêté des consuls du 24 floréal an VIII, relatif aux contributions foncière et mobilière

Quand un contribuable se borne à faire appel à la bienveillance de l'administration en invoquant des événements imprévus, par exemple la perte de sa récolte (c'est-à-dire pour les demandes en remise ou modération), le préfet seul a le droit de prononcer (titre II,

(1) Cela s'est fait par exemple pour les bacs et passages d'eau (6 frimaire an VII), les partages communaux (10 juin 1793), les bâtiments affectés aux halles et marchés (15-28 mars 1790). — Cf. SERRIGNY. *Compétence*. II, p. 9. — MACAREL dit formellement en 1828 (*Trib. adm.* p. 47) que le Conseil de préfecture est « une juridiction exceptionnelle, parce qu'il ne peut connaître que des affaires qui lui sont spécialement et formellement déléguées. »

art. 24 sqque) (1). Si. au contraire, le contribuable soutient qu'il est imposé dans une commune pour un bien situé dans une autre, que le revenu qui sert de base à sa cote a été mal apprécié, ou que sa propriété a été cotisée sous un nom autre que le sien, il y a là autant de questions de droit, d'application de la loi, sur lesquelles le Conseil de préfecture peut seul prononcer. — Les articles 7 et 9 de l'arrêté fixent des règles analogues en ce qui touche les demandes en décharge ou réduction relatives à la contribution personnelle et mobilière. — Pour la première fois depuis la Révolution, on distingue donc nettement les autorités chargées de statuer sur les demandes en décharge ou réduction — et sur celles en remise ou modération, les premières ressortissant à la juridiction contentieuse, les secondes à la juridiction gracieuse. Toutefois, il faut remarquer que l'arrêté du 24 floréal se réfère aux lois du Directoire : il se reporte expressément à celles du 2 messidor et du 3 nivôse an VII, qui visaient, sous le régime précédent, les réclamations en matière de contributions foncière et personnelle-mobilière (2).

Le contentieux des nouvelles taxes, perçues au profit de l'Etat, est attribué au Conseil de préfecture : c'est

---

(1) Le contribuable, faisant une demande en réduction de sa cote foncière, l'adresse au sous-préfet, qui l'envoie au contrôleur : celui-ci prend l'avis des répartiteurs. Le tout est envoyé au préfet qui prend l'avis du directeur. Le Conseil de préfecture prononce et le montant de la réduction est réimposé, s'il y a lieu, sur les autres propriétaires.

(2) On applique également au Conseil de préfecture la loi du 19 vendémiaire an IV : contestations touchant les taxes de vérification des poids et mesures, la loi du 14 frimaire an VII (art. 16) : différends s'élevant sur le paiement de la contribution des portes et fenêtres décidés sur simple mémoire et sans frais. — Sur ces points, v. DE GÉRANDO. *Institutes de droit adm.*, t. V, p. 279 sqque.

ainsi que la loi du 21 avril 1810 (art. 37) lui reconnaît le droit de juger les réclamations, en matière de redevance de mines, à fin de dégrèvement ou de « rappel à l'égalité proportionnelle .». Cette compétence s'explique, car la redevance proportionnelle est imposée et perçue comme la contribution foncière (1).

Contentieux des travaux publics. — La disposition de l'article 4 (§ 2) de la loi de pluviôse reproduit presque textuellement celle de la loi des 7-11 septembre 1790 relative aux difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés. Mais l'autorité conciliatrice, représentée autrefois par le district, disparaît : le Conseil de préfecture juge seul ; en revanche, sa décision est soumise à l'appel au Conseil d'Etat, tandis que le directoire de département statuait en premier et dernier ressort. Ce contentieux d'interprétation est étendu par l'article 136 du décret du 17 mai 1809, qui donne au Conseil de préfecture, ou plus exactement au préfet en Conseil de préfecture, la connaissance « des contestations qui pourraient s'élever entre les communes et les fermiers des octrois sur le sens des clauses des baux ». (2)

---

(1) Sa compétence s'établit même pour les taxes perçues au profit d'établissements publics : Exemple : Droits des pauvres, lois du 7 messidor an VIII, 10 thermidor an XI (art. 3), décret du 8 fructidor an XIII (art. 3), disposition confirmée par l'art. 3 du décret du 21 août 1806.

(2) On sait qu'une grave controverse s'est élevée (à propos de ces deux textes) sur la question de savoir si l'interprétation d'un acte administratif peut être demandée par un particulier à l'administration en dehors de tout litige. Pour nous, nous n'avons à retenir que ceci : l'administration, préservant son indépendance, a seule le droit d'interpréter ses actes.

Quant aux réclamations des particuliers se plaignant de torts et dommages, la loi a imprudemment reproduit le texte de l'article 5 de la loi de 1790; elle continue à distinguer les dommages imputables personnellement à l'entrepreneur des dommages causés par l'administration, sans indiquer quelle est, dans ce dernier cas, l'autorité compétente : la controverse soulevée sur ce point subsiste donc toujours. En fait, le Conseil de préfecture a été reconnu compétent sans distinction (1), mais il faut reconnaître que ce n'est pas sans torturer quelque peu les textes qu'on est arrivé à ce résultat. A ne considérer, en effet, que le § 3 de l'article 4, on peut soutenir que le Conseil de préfecture est incompétent pour connaître de toute réclamation à l'occasion de dommages imputables à l'administration. Devant quelle autorité sera donc portée cette réclamation? On comprendrait peu qu'elle le fût devant les tribunaux judiciaires, puisqu'il s'agit de fautes de l'administration et que, par ailleurs, le gouvernement ne songe guère à se soumettre à une juridiction indépendante. Sous la Révolution, la compétence du ministre s'expliquait car on ne voulait pas que l'Etat devînt justiciable, pour les faits personnels de ses agents, des municipalités et des directoires de district — assemblées inférieures élues par le peuple sans aucune intervention du gouvernement, — dont on pouvait suspecter à la fois la science et l'impartialité. Mais sous le Consulat, dit-on, ces motifs n'existent plus : les autorités juridictionnelles inférieures ont disparu ; il n'y a plus qu'un tribunal administratif départemental, nommé par le gouverne-

---

(1) Mais seulement après 1825, comme nous l'avons déjà fait remarquer ci-dessus, titre I, chap. III. § II.

ment et présidé par un agent du pouvoir central. Pourquoi, dès lors, l'empêcher de connaître des réclamations contre l'administration? N'offre-t-il pas toute garantie? (1)

On a invoqué également la disposition du § 4 de l'article 4, qui donne au Conseil de préfecture une compétence *absolue* en matière d'indemnités dues à raison de terrains pris ou fouillés, sans distinguer entre les actions dirigées contre l'administration ou contre les entrepreneurs. Ne peut-on pas en conclure que c'est par inadvertance que la distinction a été maintenue dans la loi? (2) — Quelque valeur juridique que puissent avoir ces arguments, il faut avouer qu'ils ne sont pas d'accord avec les textes. Au surplus, l'inadvertance de la loi ne semble pas avoir été admise par tous les jurisconsultes de l'époque, car Sirey, interprétant le § 3 de l'article 4, est d'avis que le particulier qui se plaint de dommages dus à l'administration, doit d'abord s'entendre de gré à gré avec le préfet, sauf à recourir devant le Conseil de préfecture, si l'entente n'a pas lieu (3).

Contentieux de l'expropriation. — Jusqu'en 1810, l'expression « terrains pris ou fouillés » conserve sa signification ancienne : il en résulte que le Conseil de préfecture, comme autrefois le directoire de département, est reconnu compétent en matière d'expropriation et d'occupation temporaire. Mais il faut remarquer que l'inter-

---

(1) Cf. Serrigny. *op. cit.* II, p. 202 sqque.

(2) Cf. Boulatignier. *Rapport.* p. 15. — On se rappelle que la loi de 1790 ne distinguait pas non plus en cette matière : elle donnait compétence au directoire de département en premier et dernier ressort. Le district ne jouait que le rôle de conciliateur.

(3) *Du Conseil d'Etat*, p. 254. — En cas de plaintes contre l'entrepreneur, le particulier allait directement devant le Conseil de préfecture.

vention du juge de paix, prévue dans la loi de 1790, a complètement disparu de l'article 4 de la loi de pluviôse (1); l'autorité administrative reste donc seule compétente pour ordonner l'occupation des propriétés particulières et fixer les indemnités dues. — L'article 545 du Code civil vient consacrer le droit, pour l'Etat, d'exproprier quand l'intérêt public l'exige, et le droit, pour le propriétaire, d'être indemnisé. Mais on se demande alors si le Corps législatif ne doit pas intervenir pour contraindre le particulier à sacrifier sa propriété. Le Conseil d'Etat, consulté, répond, le 18 août 1807, qu'à son avis, « les questions de fait soulevées par une expropriation dépendant de connaissances locales, le Corps législatif ne peut les juger »; que, d'ailleurs, si l'autorité administrative méconnaît les droits de l'individu, « l'intérêt social n'est pas blessé »; que « c'est un préjudice individuel ». Les mêmes principes se retrouvent dans la loi du 16 septembre 1807, qui prévoit des expropriations pour cause d'utilité publique et donne à l'administration le triple droit de déclarer l'utilité publique, de prononcer l'expropriation et de régler l'indemnité due; dans ce dernier cas, le Conseil de préfecture est compétent pour trancher les questions contentieuses (2). Ainsi, l'on favorise les travaux publics aux dépens des droits des particuliers : l'administration, en expropriant et en indemnisant, se trouve à la fois juge et partie (3).

---

(1) Nous avons remarqué ailleurs que la Révolution ne respectait pas ce droit d'intervention. V. ci-dessus, titre I, chap. III, § II.

(2) Art. 35, 36, 37. Il s'agit de travaux de salubrité, ordonnés par le gouvernement et dont les dépenses sont supportées par les communes. L'article 37 dit : « L'exécution des deux articles précédents restera dans les attributions des préfets et des Conseils de préfecture »

(3) Cf. *Répertoire du Droit adm.* V°. *Expropriation*, p. 195-6. — Un

C'est à Napoléon que revient l'honneur d'avoir mis un terme à ces abus. Dans une note du 29 septembre 1809, datée de Schœnbrünn, il déclare qu'aucun citoyen ne peut être dépouillé de sa propriété que « par une sentence judiciaire », et, dans la discussion de la loi de 1810 au Conseil d'Etat, il pose en principe que toute personne expropriée doit être « entendue dans ses réclamations ». « Sous le rapport de la propriété, ajoute-t-il, il faut que le citoyen ne dépende que de ses magistrats. » (1) — A partir de 1810, la cession forcée de la propriété et la liquidation des indemnités ne sont plus l'œuvre exclusive de l'administration et des tribunaux administratifs : les Conseils de préfecture sont, en cette matière, dépouillés de tout pouvoir contentieux. En revanche, leurs attributions subsistent en ce qui touche le contentieux des « terrains fouillés ». (Exemple : loi du 21 avril 1810, art. 46.) (2)

Contentieux de la grande et petite voirie. — Le Conseil de préfecture prononcera « sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ». C'est à cette brève disposition que se borne la loi de pluviôse :

---

avis du Conseil du 21 décembre 1808 reconnaît même que l'indemnité peut ne pas être préalable.

(1) L'initiative de Napoléon est d'autant plus remarquable qu'il était alors en pleine guerre avec l'Espagne et que la guerre d'Allemagne était à peine terminée. Il fut d'ailleurs peu compris : un des membres du Conseil était d'avis que la sentence du tribunal faisait double emploi avec le décret d'utilité publique; certains ne pouvaient concevoir que l'on permît aux propriétaires de réclamer. — Cf. MADELIN. *Le Premier Consul législateur*, p. 145 et *Dictionnaire Napoléon*, p. 206-7 (procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat.)

(2) « Les questions d'indemnité à payer par les propriétaires de mines, à raison des recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession seront décidées conformément à l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. »

le départ de compétence prévu par la loi de 1790 a donc disparu, mais, étant donné qu'aucun pouvoir répressif n'a encore été formellement reconnu aux tribunaux administratifs, il semble que l'autorité judiciaire reste chargée de « la police de la conservation » (1). Néanmoins, la loi ne s'explique nullement sur le sens du mot « difficultés », et il faut attendre la loi du 29 floréal an X pour savoir quelles attributions le législateur entend reconnaître au Conseil de préfecture en matière de grande voirie (2).

L'exposé des motifs nous renseigne très clairement sur ce point : « Toutes les contraventions aux règlements relatifs à la conservation des canaux, des routes, des plantations et ouvrages d'art qui les bordent, se sont multipliées avec excès. » Les poursuites sont rares, peu actives et vont rarement juqu'à la condamnation des délinquants ; or, « cette espèce de silence de l'administration, d'inaction de la justice, a encouragé les empiétements, les dégradations, la destruction des arbres... » Il est donc nécessaire, à un moment où l'ordre va renaissant, de « rendre à la police conservatrice une action sûre, prompte, sévère... Il faut... que l'administration puisse poursuivre, atteindre, frapper ceux qui détruisent, altèrent le produit de ses travaux ». Suit ce passage essentiel : « Il faut que, sans aller devant les tribunaux de police correctionnelle, auxquels la connaissance de ces délits est attribuée, ils soient répri-

(1) En fait, les tribunaux gardent le jugement des contraventions jusqu'en l'an X.

(2) D'après Henrion de Pansey, *op. cit.*, p. 347, ce serait consciemment que le législateur aurait omis de s'expliquer : « On se serait mis trop à découvert. » La loi du 29 floréal donna le mot de l'énigme. Y a-t-il là tant de machiavélisme ?

més par l'administration même, revêtue à cet effet d'un nouveau pouvoir, réclamé pour elle par les circonstances et même par les principes. » Les Conseils de préfecture rempliront excellemment cet office : ils seront éclairés par le chef de l'administration près duquel ils sont placés, ils rendront une justice plus rapide, plus efficace, moins coûteuse. — En conséquence, l'article 1er de la loi dispose que les « contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations... et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes.. seront constatées, réprimées et poursuivies par la voie administrative ». (1)

Cette nouvelle attribution, dont se trouve investi le Conseil de préfecture — et que laissait prévoir l'arrêté du 19 ventôse an VI (2) — est donc due au peu d'empressement que mettait l'autorité judiciaire à protéger le domaine public. C'est une innovation très importante dans notre législation : pour la première fois, un tribunal administratif est investi d'un pouvoir répressif. Toutefois, il faut remarquer que la loi ne prévoit pas l'amende ; le terme « contravention » n'a donc pas ici le même sens que dans l'article 137 du Code d'instruction criminelle (3), et cela prouve que le but de ce contentieux n'est pas purement pénal. C'est même en cela que les Conseils de préfecture diffèrent des juridictions spéciales de l'Ancien Régime, des bureaux des finances en l'espèce, qui pouvaient prononcer des peines corporelles contre les contrevenants.

---

(1) Le gouvernement avait songé à étendre la même mesure à toute la voirie urbaine. L'article 4 de loi dit que les arrêtés du Conseil de préfecture sont exécutoires sans visa des tribunaux. — V. ci-dessous, § III.

(2) V. ci-dessus, titre II, chap. III, § III.

(3) Cf. Laferrière. II, p. 631.

Le pouvoir répressif reconnu au Conseil de préfecture par la loi du 29 floréal est consacré sous l'Empire par deux nouveaux textes : d'abord, par l'article 27 de la loi du 16 septembre 1807, qui dispose que la conservation des travaux de desséchement est commise à l'administration publique et que « toutes réparations et dommages seront poursuivis par voie administrative comme pour les objets de grande voirie », ensuite par la loi du 10 avril 1812 sur les ports maritimes et travaux de la mer (1).

Une évolution analogue s'accomplit en matière de petite voirie. A la séance du Corps législatif du 9 ventôse an XIII, l'orateur du Tribunat, Challan, expose les raisons pour lesquelles on veut confier au pouvoir administratif la répression des anticipations sur les chemins vicinaux. L'administration de ces chemins, dit-il, a été délaissée jusqu'à ce jour, « elle dépend des diverses coutumes, d'usages purement locaux »; l'administration active étant chargée de la délimitation de ces chemins, pourquoi ne pas confier aux Conseils de préfecture la répression des contraventions? La loi du 29 floréal a déjà chargé ces Conseils de la police de la grande voirie et de sa conservation, les poursuites se trouvent ainsi « dépouillées de l'appareil judiciaire » : on votera donc l'article consacrant les pouvoirs répressifs de l'administration, pour les mêmes motifs qu'en l'an X (2). — L'interprétation de la loi du 9 ventôse

---

(1) Il faut joindre à ces lois celles que le décret des 19-22 juillet 1791 a maintenues provisoirement en vigueur, c'est-à-dire les anciens édits, arrêts du Conseil relatifs au domaine public, par exemple édit de décembre 1667 (grandes routes); ordonnance de 1669 (cours d'eau navigables, canaux) ; ordonnance d'août 1681 (police du domaine public maritime).

(2) L'article visé par Challan est l'article 8 : « Les poursuites en

an XIII a donné lieu à de multiples difficultés, dans le détail desquelles nous n'avons pas à entrer; mais il faut remarquer que, dès l'Empire, il y a discordance entre l'interprétation du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation : la loi ne vise-t-elle que les anticipations sur les chemins vicinaux ou prévoit-elle toute espèce de détériorations? La Cour de cassation (30 juin 1807) décide que les contraventions relatives aux plantations sur les bords des chemins vicinaux sont les seules qui rentrent dans la compétence des Conseils de préfecture; le Conseil d'Etat, de son côté, après avoir suivi quelque temps la jurisprudence de la Cour de cassation (18 août 1807), reconnaît au Conseil de préfecture le droit de statuer sur toutes les anticipations à la largeur de ces chemins, de quelque manière qu'elle ait été opérée, par plantation ou autrement (1). L'interprétation du Conseil d'Etat est évidemment inspirée par la crainte de voir le pouvoir judiciaire se désintéresser de la conservation des chemins vicinaux (2)

Contentieux des ventes nationales et matières diverses. — Sous le Consulat, le contentieux des ventes natio-

contravention aux dispositions de la présente loi seront portées au Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat. »

(1) 3 septembre 1808 (*Godinot-Dinot*) ; cet arrêt porte : « Les Conseils de préfecture sont seuls chargés de la répression des entreprises sur la largeur des chemins. » — Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 705 et II, p. 642. — SERRIGNY, *op. cit.* II, p. 442. Avant 89, la police et la juridiction étaient confondues dans les mains du seigneur haut-justicier.

(2) D'autres lois attribuent au Conseil de préfecture un pouvoir contentieux dans des litiges connexes : loi du 30 floréal an X (art. 4) : contestations sur la perception des droits de navigation intérieure ; décret du 23 juin 1806 : les contestations relatives aux amendes, poids des voitures (police du roulage) sont jugées par le maire sauf recours au Conseil de préfecture. — Cf. loi du 29 floréal an X (art. 4) police du roulage.

nales reste confié aux tribunaux administratifs, c'est-à-dire aux Conseils de préfecture. Mais la loi de pluviôse n'est pas, sur ce point, plus explicite qu'en matière de grande voirie, et l'on ne sait si la jurisprudence du Directoire doit ou non être considérée comme maintenue. Ce n'est que par l'arrêté du 5 fructidor an IX (rendu sur conflit d'attribution : ce qui prouve que les compétences ne sont pas encore nettement délimitées) que la question est tranchée. Deux parties se disputent la propriété d'un bien qu'elles prétendent leur avoir été respectivement vendu par des actes de l'autorité administrative qu'elles interprètent différemment. L'arrêté décide que les tribunaux ne peuvent prononcer sur la contestation : « Il importe, dit-il, de bien fixer les principes en cette matière et d'y faire jouir les acquéreurs de biens nationaux de toute la protection des lois, sans les laisser exposés, par le fait même de leur acquisition, à des discussions judiciaires longues et ruineuses. » Les parties ne peuvent donc recourir aux tribunaux pour « les faire expliquer sur ce qui a été vendu par l'autorité administrative et sur l'individu auquel la vente a été faite »; le fait même que deux parties iraient volontairement devant le tribunal n'a point pour effet de donner compétence à celui-ci, « puisque les incompétences prononcées à raison de la matière et puisées dans l'ordre public, ne se couvrent pas ». On veut, comme en l'an III, empêcher les tribunaux, « par forme d'application ou d'interprétation, de modifier et même anéantir les actes de l'autorité administrative ». (1)

---

(1) Merlin. *Répertoire de Jurisprudence*. V. *Pouvoir judiciaire*, § II et Cormenin. *Droit adm.*, II, p. 59, qui cite les décisions de jurisprudence postérieures à l'an IX (arrêtés des 16, 18 ventôse an XI. — Cass. : 7 mars 1808). — Auparavant, un arrêté du 17 thermidor an VIII disait déjà : « La Convention prend sous sa protection spéciale les

Ainsi, le Conseil de préfecture connaît de tout ce qui touche le sens et les effets des premières adjudications; mais dans les autres cas, c'est-à-dire quand il ne s'agit plus « des difficultés originelles des actes administratifs », l'arrêté réserve la compétence du pouvoir judiciaire : celui-ci connaîtra donc des actes postérieurs à la vente, passés de parties à parties, relativement à des biens d'origine nationale. La solution du Consulat semble donc plus respectueuse des droits de l'autorité judiciaire que celle du Directoire (1); mais l'administration abuse du droit d'interprétation qui lui est reconnu. « Les plaideurs, dit Henrion, ne manquent pas de demander le renvoi de leurs causes à l'administration, toutes les fois qu'il existe au procès non seulement... un arrêté d'un ministre ou d'un préfet... mais une simple lettre d'un ministre... une autorisation donnée par une administration à un caissier public à l'effet de recevoir le prix d'une vente... enfin, un acte quelconque du dernier des agents de l'administration fait en sa qualité d'agent administratif. » (2) L'autorité de ce magistrat, toujours attentif à saper les institutions administratives de l'Empire, peut paraître suspecte; mais l'examen de la jurisprudence montre que ses paroles n'ont rien d'exagéré (3). L'arrêté du 23 floréal an XI décide, par exemple, que l'autorité judiciaire ne peut annuler ni

---

acquéreurs de domaines nationaux et défend formellement de les déposséder, pourvu toutefois que l'adjudication qui fait leur titre ait été légalement consommée... ». V. aussi art. 94 de la Constitution de l'an VIII.

(1) Comp. ci-dessus titre II, chap. III, § II. — D'après l'arrêté du 2 nivôse an VI, après la vente, l'administration était seule compétente, même sur les questions de propriété.

(2) *De l'autorité judiciaire* II, p. 351.

(3) Cf. Petit des Rochettes. *op. cit.*, tome II, titre V, section I (p. 6 sqque).

directement *ni indirectement* les ventes administratives; d'après le décret du 25 janvier 1807, lorsqu'un tribunal prononce sur un litige de cette sorte, on annule son jugement sans conflit et pour excès de pouvoir.

D'ailleurs, aussitôt que l'administration est intéressée dans un litige, le pouvoir judiciaire est dessaisi. Ainsi, les questions de propriété entre une commune et le domaine sont attribuées à la juridiction administrative : un Conseil de préfecture s'étant déclaré incompétent dans un litige de cette espèce, le décret du 10 février 1806 lui donne tort, car « les objets contentieux sont déclarés faire partie du domaine de l'Etat ». Ce ne sera pas trop de tous les efforts de la Commission du contentieux pour rendre aux tribunaux ordinaires le jugement des questions de propriété.

Nous ne pouvons avoir ici l'ambition de citer tous les textes qui, de l'an VIII à 1815, reconnaissent au Conseil de préfecture une compétence contentieuse, nous ne mentionnerons que les plus importants. — La loi du 14 floréal an XI, sur le curage des canaux et rivières non navigables, prévoit des travaux d'entretien soldés par les habitants au moyen de rôles de répartition : « Toutes les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus et à la confection des travaux, seront portées devant le Conseil de préfecture, sauf le recours au gouvernement, qui décidera en Conseil d'Etat. » La loi du 9 ventôse an XII, sur les biens communaux, décide que « toutes les contestations relatives à l'occupation de ces biens, qui pourront s'élever entre les co-partageants, détenteurs ou occupants depuis la loi du 10 juin 1793, et les communes, soit sur les actes et les preuves du partage des biens communaux, soit sur l'exécution des

conditions prescrites par l'article 3 de la présente loi, seront jugées par le Conseil de préfecture » (1); en revanche, les pourvois des personnes prétendant avoir un droit de propriété sur les biens partagés ou occupés par les particuliers comme biens communaux, sont portés devant les tribunaux (2). Citons encore le décret du 15 octobre 1810, sur les ateliers insalubres, qui donne au Conseil le droit de juger les réclamations contre les décisions du préfet de police à Paris, du maire dans les autres villes (pour les manufactures et ateliers de la troisième classe).

Si le Conseil de préfecture n'est qu'un tribunal d'attributions, il faut reconnaître que, de l'an VIII à 1815, son importance grandit sans cesse; il en sera tout autrement sous la Restauration, où l'autorité judiciaire rentre en possession de ses droits.

III. — *La Procédure et l'exécution des décisions.*

I. *Procédure.* — Aucun texte ne fixe la procédure devant les Conseils de préfecture, à l'époque qui nous occupe. L'introduction des instances, les communica-

---

(1) Art. 6. — L'art. 3 vise les conditions requises pour être maintenu en possession des biens partagés en vertu de la loi de 1793, quand il n'y a pas eu d'acte dressé, mais quand le détenteur aura défriché ou planté le terrain dont il a joui.

(2) Après la loi du 9 ventôse, une question se pose : Une commune peut-elle, en dehors de tout partage, réclamer la restitution des biens communaux qu'elle dirait avoir été usurpés ? Doit-on, dans ce cas, aller devant le Conseil de préfecture ? Un avis du Conseil du 18 juin 1809 décide « que toutes les usurpations de biens communaux, depuis la loi du 10 juin 1793 jusqu'à la loi du 9 ventôse an XII, soit qu'il y ait eu ou n'y ait pas eu de partage exécuté, doivent être jugées par les Conseils de préfecture lorsqu'il s'agit de l'intérêt de la commune contre les usurpations et qu'à l'égard des usurpations d'un co-partageant vis-à-vis d'un autre, elles sont du ressort des tribunaux ». V. aussi, pour les mines : art. 46 du 21 avril 1810.

tions, les délais, les oppositions, les déchéances, la rédaction des arrêts, leur forme — même leur exécution et leurs effets — rien de tout cela n'est réglé. On ne trouve pas ici de décrets analogues à ceux du 11 juin et du 22 juillet 1806, sur la procédure devant le Conseil d'Etat. « Autant de tribunaux administratifs, disait Cormenin, autant de variations sur le mode de procéder. » (1) Pourtant, la nécessité de donner des garanties aux particuliers, la dévolution faite à ces tribunaux de certaines contestations presque judiciaires, comme le jugement des contraventions, peut-être aussi l'imitation des formes employées devant le Conseil d'Etat depuis 1806, eurent pour effet d'introduire devant le Conseil de préfecture des formes analogues à celles qu'on observait devant la juridiction ordinaire. Ce qui tendrait à prouver qu'il en fut ainsi, c'est que, parfois, les décisions de ces Conseils sont qualifiées de « jugements »; par exemple, dans le décret du 17 avril 1812, qui porte : « Attendu que de tels arrêtés sont des jugements, et que la prescription ou la force de chose jugée ne peut être utilement opposée que tout autant que la partie qui oppose cette exception les a régulièrement signifiés. » (2)

Toute décision du Conseil de préfecture est, on le sait,

---

(1) *Du Conseil d'Etat*, p. 224. Il en résultait des abus : Thibaudeau, commissaire chargé d'enquêter dans la sixième division militaire (Franche-Comté) écrit ceci : « Quelques préfets chargent les conseillers de préfecture de certaines parties d'administration, c'est une source d'abus.... Alors l'esprit des anciennes administrations se conserve ; le préfet perd de son autorité et de sa considération. » — (Cf. ROCQUAIN. *Etat de la France*, p. 338).

(2) SERRIGNY. *op. cit.*, p. 117. — Il faut noter cependant que les formes d'expertise en cas d'indemnités de travaux publics à régler par le Conseil de préfecture sont réglées par la loi du 16 septembre 1807 (art. 56-57) : le propriétaire nomme un expert, l'administration en nomme un autre, et le tiers expert, s'il en est besoin, sera de droit l'ingénieur en chef du département.



susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat : cela résulte des déclarations de Rœderer et de la comparaison des cinq premiers articles de la loi des 7-11 septembre avec l'article 4 de la loi de pluviôse, qui a supprimé le dernier ressort accordé aux directoires de département, puis aux administrations centrales. Le délai d'appel est fixé, par le décret du 22 juillet 1806 (art. 11), à trois mois.

II. *Exécution des décisions.* — Les décisions des Conseils de préfecture sont exécutoires par elles-mêmes, sans qu'il y ait besoin de l'intervention d'aucune autorité : tout le monde est aujourd'hui d'accord sur ce point. Mais, sous le Consulat et sous l'Empire, la question fut longtemps douteuse : un grand nombre d'avis du Conseil d'Etat, de décrets annulant des décisions d'autorités inférieures ou même de décrets sur conflit, furent rendus à ce sujet. Ce sont ces divers textes que nous voudrions passer en revue en les complétant par l'opinion des jurisconsultes de l'époque.

La loi du 29 floréal an X (art. 4) porte que les arrêtés rendus en matière de contraventions de grande voirie « seront exécutés sans visa ni mandement des tribunaux, nonobstant et sauf tout recours. que les individus condamnés seront contraints par l'envoi de garnisaires et saisie de meubles, en vertu desdits arrêtés qui seront exécutoires et emporteront hypothèque » (1). Mais ce n'est là qu'une disposition particulière d'autant plus explicable que les décisions des Conseils sur ce point se rapprochent des décisions judiciaires.

(1) Rapprocher de ce texte l'arrêté du 16 thermidor an VIII : exécution des arrêtés des Conseils de préfecture en matière de contributions directes. On y prévoit aussi l'envoi de garnisaires et la saisie des meubles.

Le 25 thermidor an XII, le Conseil d'Etat, consulté par le ministre du Trésor sur la question de savoir si les textes accordant hypothèque aux condamnations judiciaires s'appliquent aux actes émanés de l'autorité administrative, décide que « les administrateurs auxquels les lois ont attribué... le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires », et que « ces actes ne peuvent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires, sans troubler l'indépendance de l'autorité administrative ». Cet avis catégorique (inséré au *Bulletin des Lois*) semble avoir liquidé la question, mais pour un temps seulement : en 1809, en effet, des huissiers ayant refusé d'exécuter les décisions de certains Conseils de préfecture non revêtues de la formule exécutoire, le grand juge, par une lettre du 18 janvier, doit leur rappeler que ce motif ne saurait les dispenser « de prêter leur ministère quand ils en sont requis » (1). — Le 12 novembre 1811, un avis du Conseil (inséré aussi au *Bulletin des Lois*) décide qu'une inscription hypothécaire peut être prise en vertu de contraintes décernées par l'administration des douanes.

Pourtant, les intéressés eux-mêmes ne comprennent pas encore la portée des décisions qu'ils rendent : un décret du 21 juin 1813 annule un arrêté du Conseil de préfecture du Bas-Rhin, comme « contenant un excès de pouvoir en ce que, par ledit arrêté, ce Conseil a réformé les décisions qu'il avait prises dans une affaire de sa compétence ». Ce décret rappelle les

---

(1) Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 223 et 379, note 2.

termes des deux avis du Conseil de l'an XII et de 1811, puis il ajoute : « Les Conseils de préfecture, comme les tribunaux, n'ont pas le droit de réformer leurs décisions... ce droit n'appartient qu'à l'autorité supérieure. » — Même incompréhension, quoique dans une espèce un peu différente, en 1814 : un Conseil de préfecture ayant donné au maire d'une commune le droit de poursuivre en paiement un entrepreneur de travaux publics, juge nécessaire, pour assurer l'exécution de sa décision, de renvoyer le maire devant les tribunaux pour obtenir un jugement exécutoire contre l'entrepreneur. L'autorité judiciaire se déclare incompétente, le Conseil maintient sa décision; intervient alors, le 5 avril, un décret sur conflit négatif qui, « considérant que les Conseils de préfecture sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires », annule l'arrêté dans la disposition « qui renvoie le maire... devant les tribunaux pour obtenir un jugement exécutoire ». Cette fois, la question est définitivement tranchée (1).

Nous connaissons la jurisprudence : que disent les auteurs ? Merlin (2) rapporte en ces termes l'avis d'un ancien préfet, Lagarde, sur la question : « Quand une décision a été prise par le Conseil de préfecture, elle a

---

(1) SIREY. (*Jurisprudence du Cons. d'Etat*. II, p. 525) expose ainsi l'opinion du ministre : « Il était de jurisprudence constante que les actes de l'administration pouvaient être mis à exécution de la même manière que le seraient des jugements, et sans avoir besoin de recourir aux tribunaux... On voyait très souvent de simples contraintes suivies de saisies contre les contribuables sans être revêtues de la formule exécutoire d'un jugement. »

(2) *Répertoire de Jurisp*. t. XII, p. 658. — Il faut remarquer que Merlin ne fait que rapporter un avis : On ne voit pas nettement quelle est son opinion propre.

besoin, pour être exécutée, que le préfet en ordonne l'exécution par un arrêté qu'il appose à la suite de la décision du Conseil. Si le préfet pense que la décision blesse les principes généraux de l'administration publique, les lois ou les intérêts du gouvernement, il doit refuser son exequatur. » (1) D'ailleurs, cet exequatur ne doit pas dégénérer en véritable veto : quand le préfet le refuse, il transmet la décision du Conseil au ministre; il ne fait donc que « suspendre l'effet » de la décision sans l'annuler et exercer vis-à-vis de ce tribunal administratif les mêmes prérogatives que vis-à-vis des tribunaux ordinaires : par le conflit, en effet, il peut suspendre l'exécution d'une décision judiciaire.

Macarel (2), au contraire, blâme les préfets qui se sont reconnu le droit de revêtir d'une formule exécutoire les arrêtés des Conseils de préfecture. Cette pratique, d'après lui, constitue un excès de pouvoir : la décision doit être signée par le président du Conseil, qui peut être ou n'être pas le préfet; si le préfet a été remplacé, le suppléant signe et n'est ancunement obligé de soumettre l'arrêté à la signature du préfet. Cette opinion devait finalement prévaloir (3).

Il faut remarquer, d'ailleurs, qu'à cette époque on

---

(1) L'auteur cite à l'appui de sa thèse un rapport fait par la Commission du Conseil à propos de l'annulation d'un arrêté du Conseil de préfecture du Finistère : mais dans ce rapport, on voit seulement que le préfet « a ordonné l'exécution de l'acte », il ne s'y agit pas de formule exécutoire proprement dite. (*Moniteur*, 8 avril 1808.)

(2) *Des Trib. adm.* p. 554 sqque.

(3) Il est intéressant de remarquer que tandis qu'on finit par reconnaître aux décisions des Conseils une force exécutoire par elles-mêmes, les arrêts de la Cour des Comptes ont besoin, à la même époque, de la formule « mandons et ordonnons... » pour être exécutés. — Cf. décret du 28 septembre 1807, art. 53.

confond les décisions juridictionnelles émanées d'un véritable tribunal avec les décisions administratives et les actes de puissance publique dus à l'administration active. Cette confusion se retrouve dans les textes : d'une part, l'avis du 25 thermidor an X confond le droit de prononcer des condamnations et de décerner des contraintes, et la lettre du grand juge, que nous avons citée, applique les mêmes règles « à tous les actes de l'autorité administrative »; d'autre part, dans plusieurs textes, l'expression « préfet statuant en Conseil de préfecture » est employée comme synonyme d' « arrêté du Conseil de préfecture ». (1)

En somme l'incertitude des opinions, la confusion qui règne dans les lois et arrêtés en cette matière, ont une même cause : « la prépondérance » du préfet dans le Conseil.

---

(1) L'arrêté du 8 prairial an XI rendu en exécution de la loi du 30 floréal an X sur les droits de navigation disait (art. 15) : « Les contestations... seront portées devant le sous-préfet..., sauf le recours au préfet qui prononcera en Conseil de préfecture ». Or, l'article 4 de la loi du 30 floréal dit : « Les contestations qui pourraient s'élever sur la perception des droits de navigation doivent être décidées administrativement par les Conseils de préfecture ». Comme le remarque Boulatignier (*Rapport* p. 35, note 5), les deux expressions sont synonymes. (Cf. Macarel. *Trib. adm.* p. 122). L'article 136 de la loi du 17 mai 1809 sur les baux des communes donne lieu à une observation identique; toutefois, Boulatignier (Ibid. p. 36) dit qu'en ce cas, les Conseils de préfecture n'ont qu'un droit d'avis. (Contra : Laferrière. II, p. 606). — V. aussi Serrigny, *op. cit.* I, p. 502 sqque.

CHAPITRE IV

Les Commissions spéciales

I. — *Les Travaux préparatoires.*

Sous la Constituante, le décret des 26 décembre 1790-5 janvier 1791 avait donné aux directoires de département le droit de pourvoir au desséchement des marais après avoir exproprié, moyennant indemnité, les propriétaires qui refuseraient d'exécuter eux-mêmes ces travaux. Les directoires statuaient (le district en premier ressort, le département en appel) sur les dédommagements que pouvait entraîner le desséchement (art. 5), mais les questions de propriété, de droits d'usage étaient exclusivement réservées à l'autorité judiciaire, après préliminaire de conciliation devant le directoire de département (art. 14). Ce décret ne reçut aucune application (1). Sous le Directoire, une loi du 4 pluviôse an VI autorise les propriétaires des marais desséchés des départements de Vendée, Deux-Sèvres et Charente-Inférieure à se réunir « pour l'entretien de leur desséchement et délibérer sur leurs intérêts communs » ; l'administration centrale homologue leurs décisions.

Si nous signalons ces deux lois, c'est qu'elles indiquent que, dès la Révolution, l'Etat entend laisser aux particuliers eux-mêmes le soin de dessécher les marais, l'administration n'intervenant qu'à leur défaut ou pour homo-

---

(1) Cf. *Répertoire du Droit adm.* V° *Eaux*, p. 284.

loguer les décisions prises par la réunion des propriétaires. La loi du 16 septembre 1807 part d'un principe analogue, mais elle substitue au système de l'expropriation préalable contenu dans le décret de 1790, celui du paiement d'indemnités de plus-value par les propriétaires aux entrepreneurs de dessèchements (1).

A la séance du Corps législatif du 9 septembre 1807 (2), Montalivet, conseiller d'Etat, vient présenter un projet de loi sur le dessèchement des marais. — Il est indispensable, dit-il, « d'éclairer d'abord les possesseurs de marais sur la nature d'une propriété qui est trop intimement liée à l'intérêt général, à la santé, à la vie des hommes, à l'accroissement des produits du territoire, pour n'être pas régie par des règles particulières, pour n'être pas immédiatement sous l'autorité de l'administration publique. » C'est donc au gouvernement à prescrire le dessèchement des marais. Trois hypothèses sont prévues : si tous les propriétaires sont d'accord pour faire le dessèchement, il est naturel de les préférer ; si, au contraire, ils diffèrent d'opinions, le gouvernement fera exécuter le dessèchement aux frais de l'Etat ou concédera à certaines conditions le droit de l'exécuter ; enfin si, en cas de concession, quelques-

(1) L'art. 2 de la loi du 14 floréal an XI déléguait à des règlements d'administration publique le soin de poser les règles à suivre pour le curage à défaut d'usages locaux ou d'anciens règlements, comme au cas où les usages et règlements soulèveraient des difficultés. La pratique s'établit d'introduire dans les règlements d'administration publique des dispositions chargeant des syndicats, constitués d'autorité, d'assurer à la place de l'administration le curage et le recouvrement des taxes (pour dépenses faites) sur les intéressés. On n'a pas contesté la légalité de ces dispositions ; il y avait donc, sous le Consulat, des Commissions spéciales « avant la lettre ». — Cf. Block. *Dict. d'adm.* V°. Associations syndicales.

(2) *Moniteur* du 11 septembre 1807.

uns de propriétaires offrent des conditions aussi avantageuses que les non-propriétaires, ceux-là seront préférés.

Ces travaux étant presque toujours urgents, l'action des tribunaux ne saurait convenir : « Il ne faut, dit Montalivet, laisser aucun doute sur la compétence administrative dans tous les cas de travaux publics ou de travaux de dessèchements. » De plus, la loi doit donner les moyens de se procurer des données précises sur les « différents degrés d'intérêts, sur les estimations, sur les convenances locales, sur les diverses natures d'avantages ou d'inconvénients. De simples experts, des autorités administratives peuvent donner des informations justes, des renseignements essentiels ; mais le peu de responsabilité morale des uns, la multiplicité des occupations des fonctionnaires principaux, laissaient craindre des effets de la négligence ou de ces aperçus généraux et trop rapides que l'homme très occupé est souvent obligé de substituer à des notions précises et détaillées ». C'est pourquoi l'Empereur « a voulu qu'une Commission, nommée par lui et composée d'hommes connaissant les lieux, les objets dont il s'agit, recommandables par leurs lumières, par la considération dont ils jouissent, par les emplois qu'ils occupent, formât, pour chaque entreprise, une sorte de magistrat spécial, qui, n'ayant que cette seule affaire à suivre, y mettra d'autant plus de soin, qu'il aura à justifier en même temps la confiance du souverain et l'estime publique ». Cette Commission « sera un juge permanent et le plus éclairé de tout le contentieux entre les divers intéressés ».

On développe donc le principe de la loi du 4 pluviôse an VI : à la simple réunion des propriétaires, on veut substituer un véritable tribunal qui, étant nommé par l'Empereur, se trouve « à l'abri des influences des inté-

rêts particuliers et des passions locales, gage infaillible de la sécurité des justiciables ». (1) — Pas plus en 1807 qu'en 1791 et en l'an VI, la Commission ne pourra juger les questions de propriété : ce droit est réservé au tribunal, sans que la décision de celui-ci puisse empêcher l'exécution des travaux. « En effet, dit Challan, puisque même la propriété non contestée doit céder à l'intérêt public, sauf indemnité, à plus forte raison le litige de celle qui est douteuse ne doit-il pas arrêter; la valeur seule faisant l'objet de la difficulté; elle sera remise à celui qui sera déclaré le vrai propriétaire. » (2) De son côté, l'Empereur « évoque à son Conseil les réclamations persistantes, les questions de quelque importance dans l'ordre administratif »; et l'orateur du Tribunat, Carrion-Nizas, conclut : « Difficilement on pourrait accumuler plus de précautions, plus de garanties. »

II. — *La Loi du 16 septembre 1807.*

Voici donc les principes qui ont présidé à l'élaboration de la loi du 16 septembre 1807. Comment cette loi les applique-t-elle?

La Commission est composée de sept membres, nommés par l'Empereur, qui, pour prononcer, devront être au nombre de cinq; leurs décisions ou leurs avis seront motivés (art. 43-44). C'est, comme l'a fait remarquer

---

(1) Discours de Carrion-Nizas, orateur du Tribunat (16 sept., *Moniteur* du 18). Challan, deuxième orateur du Tribunat, dit de même: « Les commissaires seront choisis parmi les personnes présumées avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels ils auront à prononcer; ils offriront donc la garanties des connaissances et jouiront de la considération dont est investi tout fonctionnaire nommé par S. M. ».

(2) *Moniteur* du 18 septembre.

Serrigny, « une espèce de jury spécial, moins les garanties qu'offre la composition du jury d'expropriation». (1) Mais — c'est là un point fondamental — cette Commission n'est pas permanente : elle est créée à l'endroit et au moment où le besoin s'en fait sentir. Aux termes de l'article 45, un règlement d'administration publique fixe, dans chaque cas, les formes de sa réunion, l'époque de ses séances, le lieu où elles seront tenues, les règles à suivre pour la présidence..., les frais qu'entraîneront ses opérations ; bref, tout ce qui concerne son organisation.

La compétence de la Commission varie suivant qu'il s'agit de desséchement de marais ou d'autres travaux publics, tels que percement de rues, construction de quais, digues... Cette compétence n'est que résumée dans le titre X de la loi, et il faut en chercher le détail dans les titres précédents.

Desséchement de marais. — Avant le desséchement, un plan des propriétés classées d'après leur degré d'inondation est levé par les soins des experts ; les particuliers sont admis à fournir des observations sur son exactitude, et le préfet peut, s'il le juge convenable, ordonner des vérifications (2). Dans le cas où, après vérifications, des particuliers continuent à se plaindre, « les questions sont portées devant la Commission » (art. 12). Celle-ci juge également les réclamations contre le procès-verbal d'estimation de chaque classe de terrains. — Quand les travaux sont terminés, on procède à leur vérification et à leur réception : les réclamations,

(1) *Compétence adm* , t. III, p. 470 sqque.

(2) Voyez art. 7 et 8 : Formes de l'expertise ; art. 9 à 11 : Levée du plan, estimation des terres.

dans ce cas, sont *jugées* par la Commission (1); puis les fonds desséchés sont classés et estimés « dans les mêmes formes qu'avant les travaux ». (2) Quant au rôle des indemnités sur la plus-value, la Commission ne fait que les arrêter.

Si le desséchement ne peut être fait en trois ans, l'entrepreneur peut avoir droit à une portion en deniers du produit des fonds ayant les premiers profité du desséchement; les contestations relatives à l'exécution de cette clause (contenue dans l'acte de concession) sont portées devant la Commission (art. 16). — Une autre hypothèse est prévue par l'article 24 : dans le cas où le desséchement n'a pu être opéré dans les formes prévues par les articles précédents, et où, soit par des obstacles de la nature, soit par opposition des propriétaires, on ne pourrait parvenir au desséchement, les propriétaires de la totalité des marais peuvent être contraints de délaisser leurs propriétés : l'estimation de l'indemnité qui leur est alors due est soumise au *jugement* de la Commission.

Autres travaux publics. — La compétence de la Commission n'est plus alors exclusive : elle se partage avec celle du Conseil de préfecture. Celui-ci a le droit d'évaluer la plus-value donnée par les travaux, tels que percement de rues ou construction de quais, à une propriété particulière, quand cette propriété a été touchée par les travaux et expropriée en partie; en effet, le Conseil de

(1) Les mots « juger », « jugements » qui se trouvent dans les art. 17 et 24 montrent clairement que la Commission est considérée comme un véritable tribunal.

(2) Art. 18. C'est-à-dire que la Commission garde les mêmes pouvoirs.

préfecture est exclusivement compétent pour estimer l'indemnité due au propriétaire, à raison de la portion enlevée : la compétence accessoire suit la principale (1). — Si, au contraire, la propriété n'a pas été touchée par les travaux, la Commission spéciale reste juge de la plus-value comme de l'indemnité (2).

Ce départ de compétence est d'autant plus intéressant à observer que, dans le cas de l'article 24, qui implique cependant une dépossession, la Commission est reconnue compétente : sans doute, le législateur a-t-il voulu empêcher toute immixtion du Conseil de préfecture dans les questions de desséchement de marais (3)

Quant à la procédure, la Commission exerçant les fonctions des Conseils de préfecture pour tout le contentieux qui lui est confié, doit se conformer au mode de procéder de ces Conseils, et, si l'on admet entre ces deux organes une analogie complète, ses jugements devront avoir la même force exécutoire, c'est-à-dire qu'ils n'auront pas besoin de l'exequatur du préfet. Pourtant, les membres de la Commission sont de simples particuliers, revêtus d'un pouvoir juridictionnel

(1) Art. 54-57. — Comp. les art. 35 et suiv. déjà signalés à propos de la compétence des Conseils de préfecture en matière de terrains près ou fouillés.

(2) Art. 30. Lorsque par suite de travaux, percement de nouvelles rues... des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, on pourra charger les propriétaires de payer une certaine indemnité; pour l'estimation, le jugement l'homologation, la Commission nommée à cet effet est compétente. Art. 46 (in-fine) : les Commissions « connaîtront les mêmes objets quand il faudra fixer la valeur des propriétés avant l'exécution d'un travail comme routes, quais... et après l'exécution des travaux, et lorsqu'il faudra fixer la plus-value ».

(3) La Commission a aussi des attributions administratives (homologation de l'estimation des terrains par classes : art. 14 et 46) et consultatives (mode d'entretien des travaux de desséchement).

purement temporaire et occasionnel, et, dans notre droit actuel, les décisions prises par des particuliers auxquels le législateur reconnaît un droit de juridiction momentanée (ce qui a lieu, par exemple, pour le jury d'expropriation) ont besoin d'être rendues exécutoires (1). Comment n'en est-il pas de même pour les Commissions spéciales? C'est que la loi leur attribue une part de la puissance publique, qu'elle en fait, comme dit Macarel (2), « des Conseils de préfecture spéciaux », dont les décisions contentieuses, rendues dans la limite des pouvoirs qui leur sont reconnus, constituent de véritables jugements. — L'autorité judiciaire, seule compétente sur les questions de propriété, ne peut (art. 48) retarder ni suspendre l'exécution de ces décisions. En revanche, l'analogie que présentent celles-ci avec les arrêtés des Conseils de préfecture doit faire admettre le recours contre elles devant le Conseil d'Etat (3).

C'est donc une particularité qui mérite de retenir l'attention que cette juridiction reconnue à de simples citoyens par le régime impérial. Mais, remarquons-le, ce n'est pas une nouveauté : sous l'Ancien Régime, les lettres patentes portant autorisation ou concession de travaux publics, et plus spécialement de travaux de dessèchement, confient parfois à des commissaires spéciaux, « à ce députés par le Roi », et autres que les intendants, le soin de régler les difficultés d'exécution. L'Empire n'a donc point, à proprement parler, créé cette juridiction

(1) Cf. Serrigny, *op. cit.*, III, p. 493.

(2) Macarel. *Cours*. II, p. 508.

(3) Sous l'Empire, on peut citer plusieurs décrets attribuant ainsi une juridiction à des Commissions spéciales : décret du 15 février 1811 (marais de la Gironde). 30 septembre 1811 (marais du département de l'Aisne)...

spéciale, mais il a été bien inspiré le jour où il l'a remise en vigueur, car jusqu'en 1865, époque à laquelle les Conseils de préfecture ont hérité des attributions contentieuses des Commissions spéciales, celles-ci ont rendu des services considérables (1).

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

I. — *Le Domaine du Contentieux administratif.*

Sous le Consulat, la séparation des pouvoirs est comprise de la même façon que sous le Directoire : comme on a donné de l'acte administratif une définition singulièrement extensive, on peut, tout en restant dans la légalité, évoquer devant les tribunaux administratifs une série d'affaires qui aujourd'hui sont considérées comme purement civiles.

La Cour de cassation elle-même approuve la jurisprudence du Directoire : dans un arrêt du 8 messidor an XI, que rapporte Merlin (2), elle répète presque textuellement les termes de l'arrêté du 2 germinal an V : « Attendu que dans les affaires administratives se placent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent

(1) Voyez étendue des terrains desséchés de 1807 à 1860 dans *Répertoire du Droit adm.*, *loc. cit.* — Pour l'Ancien Régime, voyez LAFERRIÈRE. I, p. 222 et ci-dessus Introduction, § III.

(2) *Questions de droit* (2e éd.) V°. *Pouvoir judiciaire*, p. 344. « Arrêt rendu au rapport de M. Henrion. » Cet arrêt vise la loi des 16-24 août 90 et celle du 16 fructidor an III. — V. ci-dessous Note II.

par les ordres du gouvernement, par ses agents, sous ses ordres et avec les fonds du trésor public... ».

Aucune distinction ne s'établit donc encore entre les actes de puissance publique et les actes de gestion. Toutefois, dès la fin du Consulat, quelques jurisconsultes plus avertis commencent à entrevoir les différences qui existent entre les uns et les autres et remettent en honneur les idées qu'exprimaient, dès 1790, certains orateurs de la Constituante. A la Cour de cassation, le 15 prairial an XII, Merlin (1) s'élève contre la coutume qui consiste à considérer comme actes administratifs les actes passés par les communes touchant leur domaine privé : « Ce sont donc des actes administratifs, dit-il, que les baux par lesquels les conseils municipaux afferment les biens de leurs communes? Ce sont donc aussi des actes administratifs que les transactions par lesquelles les conseils munipaux, après s'y être fait autoriser par l'administration supérieure, terminent les procès qui intéressent les communes? Ce sont donc aussi des actes administratifs que les contrats quelconques dans lesquels les conseils municipaux traitent et stipulent au nom de leurs communes? Et si ces baux, ces transactions, ces contrats, donnent lieu à des contestations, le pouvoir judiciaire ne pourra donc pas en connaitre? Ce sont là, il faut en convenir, des idées nouvelles, parlons plus juste, des idées bizarres qui répugnent à toutes les notions reçues, qui révoltent le bon sens. » Ainsi, Merlin considère comme une dangereuse et bizarre nouveauté le fait de laisser juger par les tribunaux administratifs les litiges que soulève l'administration du domaine communal : ce sont là des contestations qui

(1) Ibid. p. 62.

n'intéressent en somme que le droit civil et sont naturellement du ressort des juges ordinaires (1). — La Cour de cassation se range d'ailleurs à cet avis, d'abord par son arrêt du 15 prairial an XII, qui porte : « Si la prétention de la commune... est juste, elle ne perdra rien à être examinée par les tribunaux ordinaires » (2), puis par une série d'arrêts du 20 prairial, 23 ventôse... — Enfin, la théorie que Duport exposait à la Constituante le 23 mars 1790 est reprise en 1810 par Locré (3). C'est presque une résurrection, tant les principes étaient oubliés depuis vingt ans, mais un élément nouveau qu'on n'avouait pas aussi ouvertement sous la Révolution, s'y est introduit : la raison d'Etat. « De droit commun, dit le secrétaire du Conseil, les affaires civiles sont portées devant les tribunaux ordinaires, souvent même ces tribunaux deviennent les juges de l'Etat, lorsque l'Etat agit comme un particulier. » Mais on a dû faire des exceptions au droit commun pour les affaires où l'intérêt général et la raison d'Etat se trouvent plus ou

(1) Cf. Henrion de Pansey. *op. cit.*, p. 364. — Il dit que jusqu'à l'an VIII les pouvoirs furent assez nettement distingués et l'application de la loi des 7-11 septembre 1790 assez stricte pour assurer le respect des prérogatives du pouvoir judiciaire ; mais, ajoute-il, cela changea sous le Consulat. Il y a là un parti-pris de faire du Consulat le créateur de tous les abus : nous savons comment le Directoire appliquait le principe de séparation. — Sous l'Empire, le pouvoir judiciaire reste compétent en matière d'actes administratifs réglementaires. — Cf. *Cass.* 3 août 1810. (Comp. Laferrière I, p. 481).

(2) Voyez le texte dans Sirey. *Jurisp. du Conseil d'Etat*, an XII, p. 280. — Sur ce point, les arrêts de la Cour sont d'accord avec les décrets sur conflits : 9 sept. 1806, 23 nov. 1808. — Cf. Berthélemy. *op. cit.*, (4e éd.) p. 889.

(3) Législation et jurisprudence françaises I, p. 166. — Cf. Bavoux. *op. cit.*, p. 45. La responsabilité de l'Etat sous l'Empire reste administrative (discussion sur l'art. 1384. Laferrière. I, p. 678). — V. aussi Teissier. *La responsabilité de la puissance publique.* p. 44 sqque, 157 sqque.

moins mêlés : l'intérêt public doit alors l'emporter sur l'intérêt privé. Lorsque la raison d'Etat et l'autorité du droit civil se rencontrent, les tribunaux ordinaires ne peuvent juger, car « ils sont trop loin pour apercevoir la raison d'Etat » et seraient entraînés vers le principe de droit civil, qu'on ne peut seul appliquer en ce cas.

Certes, les gouvernements pourront étendre arbitrairement cette conception de la « raison d'Etat » et s'en servir comme de justification à leur abus de pouvoir, mais il n'en fait pas moins que chez Locré et plus encore chez Merlin se trouve en germe cette distinction, devenue fondamentale dans notre droit public, entre les actes d'autorité et les actes de gestion, ceux-ci ressortissant en principe aux tribunaux ordinaires, ceux-là à la juridiction administrative. — Néanmoins, l'envahissement du domaine judiciaire par l'administration se poursuit sous le Consulat et l'Empire; à partir de 1806, la Commission du contentieux s'efforce sans doute, souvent avec succès, d'y mettre un terme, mais les armes dont disposait le Directoire pour maintenir ou étendre ses prérogatives ne sont point abandonnées (1).

II. — *Les Conflits.*

Le règlement du 5 nivôse an VIII porte que « le Conseil d'Etat prononce... sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux » Ce texte contient deux innovations importantes : en premier lieu, les pouvoirs exercés autrefois par le ministre de la justice et le Directoire, c'est-à-dire par l'exécutif seul, sont transmis à une véritable juridiction, et c'est là un progrès indéniable, si dépendante que soit cette juri-

(1) V. sur ce point Jèze. *op. cit.*, p. 128.

diction ; en second lieu, aucune intervention de l'autorité législative n'est prévue et l'on consacre ainsi l'état de fait qui s'était établi sous le Directoire.

Mais il est une question très importante que le règlement de nivôse, comme les lois précédentes d'ailleurs, néglige de résoudre : à quelles règles de procédure le conflit est-il soumis ? — Cette lacune est en partie comblée par l'arrêté sur conflit du 13 brumaire an X, texte d'un intérêt tout spécial, car c'est le premier que nous rencontrions sur ce point. Aux termes de cet arrêté, le commissaire du gouvernement, informé qu'une question attribuée par la loi à l'autorité administrative a été portée devant le tribunal où il exerce, doit en requérir l'envoi devant l'autorité compétente ; si le tribunal refuse le renvoi, le commissaire en instruit le préfet du département. Celui-ci, dans les 24 heures, élève le conflit et transmet « sans aucun retard » son arrêté au commissaire du gouvernement qui le notifie au tribunal avec déclaration qu'il doit surseoir à toute procédure jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait prononcé sur le conflit (1). Le préfet a également le droit d'élever le conflit indépendamment du commissaire du gouvernement toutes les fois qu'il est informé qu'un tribunal est saisi d'une affaire de compétence administrative. Enfin, les commissaires du gouvernement doivent faire connaître au ministre de la justice toutes les contestations pouvant intéresser la République et cela dans les 24 heures qui suivront leur introduction devant le tribunal ; ils devront aussi l'instruire de la marche de la procédure et des jugements qui interviendront (2).

---

(1) Art. 1 à 4.

(2) L'art. 128 du Code pénal vint plus tard donner une sanction à ces règles : « Les juges qui, sur la revendication formelle faite par

Cet arrêté concentre donc dans les mains du préfet le droit d'élever le conflit, mais en fait cette concentration fut longue. Tout d'abord, les ministres défèrent au Conseil d'Etat directement ou après dénonciation des préfets les jugements ou arrêts qu'ils considèrent comme rendus au mépris des droits de l'administration, et le Conseil en prononce, le cas échéant, l'annulation pour incompétence (1). D'autre part, la jurisprudence impériale reconnaît aux particuliers le droit de dénoncer pour usurpation les jugements des tribunaux, et les Conseils de préfecture, se considérant comme les successeurs des administrations centrales, partagent avec le préfet le droit d'élever le conflit (2). C'est donc un droit général de dénonciation, une sorte de droit de pétition contre les jugements considérés comme violant la séparation des pouvoirs que l'on reconnaît aux particuliers et aux corps administratifs : l'Empire comme le Directoire se sert des citoyens pour assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir judiciaire (3). Ce n'est qu'en 1813 que l'arrêté du 13 brumaire an X produira son plein effet.

---

l'autorité administrative d'une affaire portée devant eux, auront néanmoins procédé au jugement avant la décision de l'autorité supérieure, seront punis chacun d'une amende... Les officiers du ministère public qui auront fait des réquisitions ou donné des conclusions pour ledit jugement seront punis des mêmes peines. »

(1) Boulatignier (*op cit.*, p. 536, note 2) cite plusieurs arrêtés où l'on voit le ministre agir sur dénonciation du préfet ; ex. : 25 janvier 1807. Cela ne cessa qu'en 1813.

(2) Ex. : arrêté du 26 fructidor an X confirmant un conflit élevé par un Conseil de préfecture en matière d'usurpation sur un chemin vicinal. On pensait aussi que les particuliers pouvaient requérir le préfet d'élever le conflit (Cf. Boulatignier, *loc. cit.*).

(3) Aujourd'hui le conflit ne peut être élevé que par l'administration. Sous l'Empire, la réciprocité du conflit existe. Le décret au contentieux du 11 août 1808 vise un arrêté de la Cour de Turin élevant le conflit contre un arrêté préfectoral réglant l'usage des eaux entre usiniers et semble prononcer sur la revendication de compé-

Quand le préfet doit-il élever le conflit? L'arrêté ne le dit pas. Aussi, en l'absence de textes, le Consulat se reconnaît-il le droit d'annuler, ainsi que le faisait le Directoire, des jugements passés en force de chose jugée, et même des arrêts de la Cour de cassation : c'est ce que posent en principe trois arrêtés des 8 pluviôse, 22 floréal et 9 messidor an XI. Le premier casse un arrêt de la Cour de cassation qui avait déclaré un préfet déchu de son pourvoi devant un tribunal de première instance; dans le second, décision analogue touchant le contentieux des domaines nationaux ; le troisième, enfin, porte que « lorsqu'une matière est de la compétence administrative, tous les actes de l'autorité judiciaire la concernant sont radicalement nuls ; l'autorité administrative ne peut même, en ce cas, se dépouiller de la compétence, reconnaître les jugements des tribunaux et consentir à leur exécution, parce que dans ce qui tient au droit public, les fins de non-recevoir ne sont pas admissibles » (1) C'est toujours le motif d'ordre public qu'invoquait le Directoire, et il y a là, comme le fait remar-

---

tence émanée de cette Cour aussi bien que sur le recours pour excès de pourvoi formé par un des usiniers contre l'arrêté. Mais ce décret ne prouve pas de façon incontestable que la Cour de Turin pût élever le conflit, car l'usinier se disant lésé pouvait recourir directement devant le Conseil, indépendamment de toute déclaration de l'autorité judiciaire. Mais, dans le décret du 29 juin 1811, le conflit élevé par le tribunal est incontestable (*préfet des Vosges*) ; on lit dans ses considérants : « Que le tribunal... s'il se croyait compétent, n'avait pas d'autre voie que celle du conflit pour retenir la connaissance de la contestation. » (Il s'agissait de contestations entre la régie des domaines et les fermiers d'un moulin national.) Voyez sur ce point Laferrière, I, p. 473, et Boulatignier, p. 509.

(1) Cet arrêté fut rendu dans une affaire particulièrement curieuse : un préfet avait rapporté l'arrêté de conflit élevé par lui parce qu'il avait appris que le procès avait été jugé. Le Conseil décide que le deuxième arrêté du préfet ne peut détruire l'effet du premier. (V. Bavoux, p. 190.)

quer Cormenin (1), à la fois négligence — pour n'avoir pas ressaisi l'affaire par le conflit au moment de la première instance ou de l'appel — et usurpation — car on viole l'autorité de la chose jugée (2).

On va plus loin. Un décret du 24 juin 1808 dispose que « le Conseil d'Etat peut annuler les arrêts de la Cour de cassation consacrant des principes d'ordre public contraires à ceux du Conseil, qu'il le peut *alors même qu'il n'y a pas de conflit* élevé par l'autorité administrative ». C'est là l'extrême de la doctrine : le Conseil peut casser directement tout arrêt contraire à ses principes et l'on devine aisément ce que devient, dans de telles conditions, la séparation des pouvoirs. — Bien plus, la juridiction ordinaire est impuissante à réagir contre un pareil état de choses : certains arrêtés adoptent à son égard un ton véritablement comminatoire. Ainsi l'arrêté du 15 brumaire an X, cassant un jugement rendu par un tribunal d'appel en matière de domaines nationaux, dispose qu' « avant de recourir à des mesures plus sévères, il importe au gouvernement de savoir si la conduite du tribunal... n'est que l'effet d'une simple erreur d'opinion ou s'il faut l'attribuer à une affectation coupable » : en conséquence, le président du tribunal et le commissaire du gouvernement « se rendront à la suite du Conseil d'Etat ». (3) Les magistrats, ainsi menacés, n'ont plus

---

(1) *Dr. adm.*, II, *appendice*, p. 52.

(2) Sous le Consulat, pour secourir des intérêts politiques menacés, le Conseil annule sans conflit, sur rapport d'un ministre, les jugements rendus au civil et au criminel en matière d'émigration, bien que parfois le préfet ait refusé d'élever le conflit ; ex. : 22 vendémiaire an X. (Cf. Cormenin, *loc. cit.* — Bavoux, I, p. 211.)

(3) Le motif politique apparaît nettement dans cet arrêté : « Considérant que le tribunal a porté une décision capable de répandre l'inquiétude parmi les acquéreurs de domaines nationaux, auxquels la Constitution de l'Etat accorde une protection spéciale. » — La

sous l'Empire aucune velléité de révolte, voire d'indépendance : qu'est devenu le temps où les Parlements luttaient contre l'autorité royale?

Il faut encore remarquer que, même après 1806, le jugement des conflits reste hors de la compétence de la Commission du contentieux : on les instruit dans les mêmes formes que les affaires administratives ordinaires, c'est-à-dire sans observer aucune des règles de procédure établies par les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806. A la fin de l'Empire seulement, la situation change. — Tout d'abord, un décret du 15 janvier 1813 décide que l'arrêté du 13 brumaire an X n'est pas applicable aux contestations terminées par des jugements ou arrêts ayant acquis autorité de chose jugée (1). C'est la reconnaissance formelle d'un principe que nous considérons aujourd'hui comme fondamental (2).— En second lieu, par un avis du 22 janvier de la même année, le Conseil d'Etat, considérant que « les conflits entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire entrent dans le contentieux administratif dont l'examen et l'instruction sont confiés à la Commission du contentieux avant d'être portés au Conseil d'Etat », propose de les renvoyer à cette Commission « pour y être instruits conformé-

---

disposition finale de l'arrêté du 15 brumaire se retrouve dans un arrêté du 27 brumaire de la même année. — Cf. Bavoux, I, p. 183.

(1) Sur ce point, voyez Cormenin, p. 50 sqque. — Boulatignier, p. 527.

(2) Il est vrai que le 6 février 1814, un décret, rendu pour annuler deux arrêtés de conflit pris par un préfet contre deux jugements passés en force de chose jugée, sans contredire le système du décret de 1813, en réduisit la portée : il annula parce que les délais du pourvoi en Cassation étaient passés et qu'ainsi l'arrêt de la Cour d'appel avait force de chose jugée. Il n'y a pas opposition avec l'espèce visée par le décret du 15 janvier 1813, mais le mode d'annulation est différent.

ment aux règlements. » Ce renvoi eut lieu, en effet, et c'est du jour où le jugement des conflits fut assimilé à celui des autres affaires contentieuses que date l'abandon par l'Empire de la jurisprudence abusive inaugurée par le Directoire (1). — L'œuvre de la Commission, en cette matière, fut de remettre en vigueur le principe de la séparation des pouvoirs, de détruire le préjugé que le Conseil d'Etat est une véritable Cour de cassation, de rappeler enfin — comme elle le fit le 15 mai 1813 — que « l'autorité administrative n'a pas le droit d'annuler les décisions de l'autorité judiciaire, sous prétexte d'incompétence ou autrement ; qu'elle ne peut qu'élever le conflit d'attributions ». (2)

Il faut reconnaître qu'en ce qui touche les conflits, l'évolution de la jurisprudence a été singulièrement lente, et cette lenteur s'explique par le souci constant qu'a l'administration non seulement de sauvegarder son indépendance, mais d'assurer son hégémonie. Jusqu'en 1872, le conflit est surtout une arme pour les gouvernements : comment dès lors s'étonner que le législateur ne songe point à donner à des représentants du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif le soin de les trancher ?

On rencontre dans la législation impériale certains

---

(1) Bavoux (I, p. 225) déclare ne pas voir sur quel article du règlement on peut se baser pour renvoyer le jugement des conflits à la Commission. Pour nous, le principe posé par le règlement de 1806 est assez clair : à défaut de disposition formelle, il y a l'esprit du texte. — Le même auteur soutient que le Conseil aurait pu prononcer sur conflit sans intervention de l'Empereur : nous avons déjà dit que la dépendance du Conseil est générale. — V. ci-dessus. Titre III, ch. II, § III.

(2) Un décret du 17 mars 1812 avait déjà cru nécessaire de rappeler que « la demande en nullité d'un jugement ne peut être portée devant le Conseil d'Etat ».

textes qui ne rentrent dans aucune des catégories examinées jusqu'ici : ce ne sont pas des décisions rendues, après rapport de la Commission du contentieux, sur recours pour excès de pouvoir ou sur conflit, mais de véritables arrêts de cassation émanés de l'Empereur lui-même. Nous voulons parler des décrets du 4 juillet et du 14 août 1813. — Le premier casse deux jugements rendus par un Conseil de guerre irrégulièrement composé : aucune loi ne prévoyant de recours contre ces jugements, l'Empereur se reconnaît le droit de s'en saisir directement. « Considérant, dit ce décret, que c'est un principe constant qu'il n'y a pas de plus grand défaut que le défaut de pouvoir, et que ce vice doit être reproché à tout tribunal non régulièrement formé ; que le droit de surveiller l'exécution des lois et de réprimer les infractions qui y sont faites, est inhérent à la souveraineté et ne peut jamais cesser d'exister; qu'ainsi, dans le cas où le prince n'en a pas délégué l'exercice, il est censé se l'être réservé à lui-même... » Ces raisons méritent d'être conservées, car elles prouvent très clairement que Napoléon se considère comme la source de toute justice et le régulateur de toute compétence : l'exercice de la justice retenue a passé des mains des Rois de France dans celles de l'Empereur des Français. Certains auteurs ont soutenu que l'application des principes contenus dans ce décret était souvent indispensable et qu'on ne saurait la repousser « par la seule considération des abus qu'elle peut entraîner ». (1) Mais dans l'espèce qui nous occupe, un tribunal était, semble-t-il, tout désigné pour casser les jugements irréguliers d'un Conseil de guerre, jugements d'un ca-

---

(1) Duvergier. *Recueil des Lois*... Note sous le décret du 4 juillet 1813. — Comp. Laferrière, I, p. 218, note 2.

ractère beaucoup plus judiciaire qu'administratif : la Cour de cassation. C'est à ce tribunal que Napoléon eût dû en référer s'il ne s'était considéré comme seul investi du droit « de réprimer les infractions aux lois. »

Le décret du 14 août 1813, rendu au camp devant Dresde, casse un arrêt de la Cour d'assises de Bruxelles du 24 juillet, acquittant certains administrateurs de l'octroi d'Anvers poursuivis pour « dilapidations ». — « Quoiqu'il soit dans nos principes et dans notre volonté, dit ce décret, que nos tribunaux administrent la justice avec la plus grande indépendance, cependant, comme ils l'administrent *en notre nom* et à la décharge de notre conscience, nous ne pouvons pas ignorer... un pareil scandale. » (1)

En conséquence, le sénatus-consulte du 28 août 1813 (2) charge la Cour de cassation de renvoyer les accusés devant une autre Cour impériale : celle de Douai est désignée. — Mais, il faut le remarquer, le Conseil d'Etat n'a aucune part dans la rédaction de ce décret manifestement illégal, et cela est d'autant plus heureux pour sa réputation, que dans la suite il fut appelé à se prononcer sur sa légalité. Le 4 juillet 1814, en effet, une ordonnance d'annulation est rendue sur le rapport des sections de législation et des finances : « Considérant, dit cette ordonnance, que l'acte du 28 août 1813 est contraire à l'autorité de la chose jugée et attentatoire à l'institution du jury, consacrée en France... déclare S. M. que ledit sénatus-consulte..., et tout ce qui s'en est suivi, doit être considéré comme nul et non avenu. Ordonne que l'arrêt

---

(1) Le principe de justice retenue est ici clairement exprimé. Comp. ci-dessous § III.

(2) Chasset au Sénat présente la mesure comme étant de « Haute-police ». (V. Bavoux. I, p. 240).

de la Cour d'assises du 24 juillet dernier sortira son plein et entier effet et que le séquestre apposé sur les biens des requérants et de leurs consorts, légalement acquittés, sera levé sur-le-champ, si fait n'a été » (1) Le Conseil d'Etat n'eut donc pas à se déjuger après la chute de l'Empire. Le Sénat, au contraire, se condamna lui-même par l'acte du 3 avril 1814, qui prononçait la déchéance de Napoléon : l'Empereur, y lisait-on, « a anéanti la responsabilité des ministres, *confondu tous les pouvoirs et détruit l'indépendance des corps judiciaires* ». Or, sept mois auparavant, le Sénat avait participé à l'annulation de l'arrêt d'une Cour d'assises !

S'il nous a paru convenable de rattacher l'étude de ces décrets, qui constituent une violation flagrante de la légalité, à celle des conflits, c'est que ceux-ci comme ceux-là montrent clairement que l'Empire ne renonce point à user des armes de l'Ancien Régime. Mais un phénomène analogue à celui qui a signalé le règne de Louis XVI va se produire après 1815 : la royauté, qui recourait sans cesse aux évocations sous Louis XIV, avait tenté, à la fin du XVIIIe siècle, d'en restreindre la pratique ; — de même, les conflits, dont le nombre grandit sans cesse depuis 1795, vont diminuer peu à peu sous la Restauration. N'y a-t-il pas là un exemple de ces « ricorsi », dont Vico voulait faire une loi historique ?

---

(1) Le 6 septembre 1814, un nouvel arrêt du Conseil déclare commun à l'un des accusés de la Cour de Bruxelles l'arrêt du 4 juillet. Cette affaire, connue sous le nom « d'affaire du jury d'Anvers » eut, au dire de Cormenin un grand retentissement : « Le sénatus-consulte qui cassa le fameux jugement d'Anvers fut aux citoyens la plus sensible injure du despotisme parce qu'il leur sembla violer le dernier asile où la liberté s'était réfugiée. » (*Du Conseil d'Etat*, p. 114). Sur l'attitude du Conseil d'Etat aux Cent-Jours, sa fidélité à Napoléon, voyez BUCHEZ. *op. cit.* tome XL. p. 98.

III. — *L'Article 75 de la Constitution de l'an VIII.*

« Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis, pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat ; en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. » Cet article n'est pas une nouveauté : il ne fait, en somme, que reproduire les dispositions de la loi des 7-14 octobre 1790, avec cette différence que l'autorisation est donnée par le Conseil d'Etat, au lieu de l'être par les ministres. Comme sous la Révolution, deux principes s'opposent à la libre poursuite des fonctionnaires : d'abord la séparation des pouvoirs (le Conseil d'Etat chargé de prononcer « sur les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration » est seul compétent pour statuer sur les poursuites motivées par une faute administrative); en second lieu, quand la poursuite a lieu à raison d'un fait personnel, c'est-à-dire à raison d'un délit ou quasi-délit relatif à la fonction, l'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire : c'est ce deuxième principe que consacre l'article 75.

Cette attribution du Conseil parut compromise lors de la préparation du décret du 11 juin 1806. « Je pense, disait Napoléon le 8 avril, que ce serait à moi, et non au Conseil d'Etat, à renvoyer dans certains cas les prévenus devant les tribunaux ordinaires; car le Conseil d'Etat préjugerait en quelque sorte la culpabilité en prononçant ce renvoi après sa délibération, tandis que, moi, je ne ferais que renvoyer devant ceux qui jugent en mon nom, sans délibération et par conséquent sans

rien préjuger. » (1) Mais Napoléon ne persista point dans cette opinion, et le Conseil resta chargé — sauf approbation de l'Empereur — de prononcer sur les autorisations de poursuite comme de juger les fautes administratives.— L'article 14 du décret du 11 juin 1806 crée à cet effet, dans le sein du Conseil, une Commission de haute police administrative, revêtue d'un pouvoir disciplinaire; cette Commission d'ailleurs, n'est point permanente, car elle pourrait, dit Locré, recevoir les inculpations ou les intenter d'office et prendrait ainsi « le caractère d'une inquisition d'Etat ». (2) L'Empereur ne la réunit donc que quand il le juge bon et limite son droit d'examen aux points suivants : le fait reproché est-il exact? et, dans l'affirmative, peut-il donner lieu à des poursuites juridiques ou seulement à une peine disciplinaire? La Commission fait, sur ces deux questions, un rapport qu'elle présente au Conseil, et celui-ci propose à l'Empereur, soit d'infliger une peine au fonctionnaire coupable, soit de le renvoyer devant les tribunaux; l'appréciation de toute faute administrative est donc réservée au gouvernement.

En ce qui touche plus spécialement l'article 75, il faut s'entendre sur la portée que la jurisprudence du Consulat lui reconnaît. D'une part, cet article ne fait pas obstacle à ce que des fonctionnaires soient traduits en justice, sans examen du Conseil, par les administra-

(1) *Procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat.* ap. Pelet de la Lozère. *op. cit.*, p. 197.

(2) *Du Conseil d'Etat* p. 152 sqque. « S. M. a voulu placer entre la police administrative et le fonctionnaire un corps... qui éclairât sa justice. » L'art. 21 assure à l'inculpé des moyens de se défendre. — Voyez dans Locré (p. 39) les raisons qu'il y a de protéger plus spécialement les « inculpés constitués en dignité » contre « les magistrats de sûreté ».

tions dont ils relèvent : c'est ainsi qu'aux termes de l'arrêté du 10 floréal an X, les percepteurs des contributions peuvent être librement poursuivis par les préfets, sur avis des sous-préfets. D'autre part, un fonctionnaire peut, dans l'exercice de certaines de ses attributions, n'être pas un agent du gouvernement : un maire, par exemple, agissant en tant qu'officier de l'état-civil, peut être traduit en justice sans autorisation préalable. L'article 75 ne s'applique pas dans ces deux cas (1). — De plus, certaines lois reconnaissent formellement la compétence judiciaire à raison de fautes commises par des agents dans l'exercice de leurs fonctions administratives : ainsi, le décret du 1er germinal an XIII pour saisie mal fondée, opérée par la régie en matière de contributions indirectes.

On se rappelle que le Directoire ne se bornait pas à exiger l'autorisation préalable, mais qu'il usait et abusait du conflit pour protéger ses fonctionnaires : le Consulat semble agir de façon analogue. A cette époque, on peut citer des conflits élevés au criminel à l'occasion de poursuites intentées contre des agents du gouvernement, sans que l'autorisation prescrite par l'article 75 ait été donnée; mais, sous l'Empire, le Conseil d'Etat finit par admettre que le défaut d'autorisation ne peut donner lieu à conflit. C'est là encore l'œuvre de la Commission du contentieux, qui annule les arrêtés de conflit pris trop facilement par les préfets pour protéger, non seu-

---

(1) Cf. Sirey. *Du Conseil d'Etat*. p. 160-167. — Les distinctions entre les administrateurs en général, visés par la loi de 90, et les agents du gouvernement sont surtout l'œuvre de la jurisprudence postérieure à 1815 : c'est pourquoi nous n'insistons pas sur ce point (v. cependant loi du 8 décembre 1814 exceptant des dispositions de l'art. 75 les agents des contributions indirectes).

lement les fonctionnaires, mais les simples administrateurs (1).

Il est intéressant de savoir comment les jurisconsultes contemporains ont apprécié cet article 75 qui a donné lieu depuis à de si vives controverses. Sirey, bien que très opposé aux privilèges de l'administration, reconnaît que la juridiction du Conseil, en matière d'autorisations de poursuites, est parfaitement justifiée : cette juridiction, dit-il, n'est pas seulement administrative de sa nature, mais « éminemment politique ou gouvernementale ». (2) Bavoux, au contraire, attaque avec sa grandiloquence habituelle les dispositions de l'article 75 (3), et Tocqueville résumera, condensera parfaitement la pensée débordante de ce farouche défenseur des prérogatives judiciaires, lorsqu'il dira : « Avant la Révolution, le gouvernement ne pouvait couvrir ses agents qu'en recourant à des mesures inégales ou arbitraires, tandis que, depuis, il a pu légalement leur laisser violer les lois. » (4) Ce qui reste vrai, parmi tant d'exagéra-

---

(1) Cf. Boulatignier. Dans *Blanche*. V° *Conflit*, p. 512. — Cormenin. *Dr. adm.* II, *appendice* p. 51. - D'après Sirey. *op. cit.* p. 190-3, la jurisprudence du Conseil et celle de la Cour de cassation concordent sur ce point. On peut citer, parmi les décisions prises sur rapport de la Commission, le décret du 12 juillet 1807 (annulant un conflit élevé par un préfet à l'occasion d'une obligation souscrite par un fonctionnaire en son propre et privé nom). Pourtant le 1er juin 1807, l'arrêté d'un préfet portant que l'administration connaît seule des réclamations contre les administrateurs d'une commune pour paiement d'une somme empruntée par ces fonctionnaires en leur nom privé, n'est pas annulé.

(2) *op. cit.*, p. 166-7. — V. dans le même sens Locré, *op. cit.* p. 39.

(3) *Des Conflits*. I. Introduction. p. XVIII.

(4) *L'Ancien Régime et la Révolution*, p. 82. — Contra : Berthélemy. *op cit.*, p. 68. « Pour qu'il y ait privilège, il faut qu'en des situations semblables, il y ait inégalité de traitement. » Or, un particulier n'est pas dans la même situation qu'un fonctionnaire. — Nous

tions, en sens divers c'est que, pour assurer l'indépendance de l'administration, l'Empire, comme la Révolution, s'est arrêté à un moyen particulièrement rigoureux : celui de soumettre toute poursuite à l'autorisation préalable du gouvernement (1).

---

avons déjà eu l'occasion de rappeler l'opinion de Toullier sur ce point V. ci-dessus titre I, ch. III et ci-dessous note II.

(1) Cf. Laferrière I, p. 188. Actuellement, la poursuite est libre, mais le gouvernement peut élever le conflit s'il estime que la faute qui donne lieu à poursuites est purement administrative. Le Directoire usait des deux moyens ; l'Empire finit par se contenter d'un seul.

CONCLUSIONS

La Révolution, après avoir aboli les institutions administratives de l'Ancien Régime, n'établit pas l'unité de justice : elle applique le principe de la séparation des pouvoirs d'une façon unilatérale et fait des directoires tout à la fois des administrateurs et des juges. A l'avènement du Consulat, on distingue, au contaire, l'administration active de la juridiction : il se produit une évolution de l'homogène à l'hétérogène, une spécialisation des fonctions. Mais il ne faut pas se laisser éblouir par les améliorations qu'apporte à la juridiction administrative la législation consulaire ; n'oublions pas, en effet, que le préfet a une place prépondérante dans le Conseil de préfecture, et que l'on ne reconnaît compétence à celui-ci que dans les cas formellement déterminés par la loi : le Conseil de préfecture reste une juridiction d'exception. — D'autre part, la confusion de la fonction administrative avec la fonction juridictionnelle ne disparaît, dans le sein du Conseil d'Etat, qu'en 1806 ; ce Conseil est d'ailleurs entièrement soumis au pouvoir exécutif, et ce n'est qu'en 1872 qu'il jouira définitivement d'une autorité propre.

Au point de vue du contrôle hiérarchique, la Révolution, malgré ses opinions généralement centralisatrices, fait œuvre de décentralisation et l'on a pu lui reprocher

avec justesse de n'avoir pas su réaliser l'alliance de la liberté et du pouvoir, « d'avoir protégé les droits de l'homme plus que les droits de la société ». (1) Les assemblées révolutionnaires ont une foi trop aveugle en la sagesse et en la discipline des administrateurs élus par le peuple, et, en même temps, leur défiance — justifiée — à l'égard du pouvoir royal, les conduit à reconnaître aux corps administratifs des droits incompatibles avec les fonctions qu'ils doivent normalement remplir. La Convention commence, il est vrai, à exercer sur les administrations un contrôle plus efficace, et le Directoire continue son œuvre, mais le pouvoir de surveillance du gouvernement, son autorité hiérarchique ne renaissent véritablement que sous le Consulat. C'est ce que Tocqueville indique admirablement quand il dit : « Les institutions de l'Ancien Régime avaient fait naitre jadis des habitudes, des passions, des idées qui tendaient à tenir les hommes divisés et obéissants : on raviva celles-ci et on s'en aida. On ressaisit la centralisation dans ses ruines et on la restaura. » (2) Ainsi s'accomplit ce phénomène d'un pays décentralisé ramené — et pour longtemps — à la centralisation : le principe d'unité d'action au milieu des divisions territoriales, « les responsabilités bien établies remontant jusqu'au chef suprême » (3) facilitent le contrôle du gouvernement sur les assemblées administratives. « La France,

---

(1) Cf. F. LAFERRIÈRE. *Introduction à l'étude du Droit public*, p. 209. Voyez, du même auteur, *Introduction à l'Histoire des institutions administratives...*, p. 128.

(2) *L'Ancien Régime et la Révolution*. p. 308, et il conclut : « Des entrailles même d'une nation qui venait de renverser la royauté, on vit sortir tout à coup un pouvoir plus étendu, plus détaillé, plus absolu que celui qui avait été exercé par aucun de nos rois. »

(3) PASQUIER. *Mémoires*. p. 147.

a dit Napoléon, date son bonheur de l'établissement des préfectures. » (1)

C'est également sous le Consulat que disparaît la confusion existant autrefois entre les différents recours. Le Conseil d'Etat est chargé de prononcer sur les affaires administratives, dont la décision était précédemment remise aux ministres investis, à cet effet, d'un pouvoir collectif jusqu'à l'an III, et d'un pouvoir personnel, à partir de l'an III. Ceux-ci conservent bien « le droit de décision inhérent aux fonctions mêmes de l'administrateur » (2), mais, si l'on considère la théorie du ministre-juge comme écartée dès cette époque, il faut reconnaître qu'ils n'ont plus d'attributions proprement juridictionnelles et qu'ils n'agissent qu'en qualité de supérieurs hiérarchiques. Il en résulte que les recours contentieux sont désormais portés devant un véritable tribunal administratif, qui les instruit en se conformant à certaines règles établies par la loi. Quant aux recours hiérarchiques, les ministres continuent à en connaître.

En examinant maintenant quel a été, de 1790 à 1815, le domaine respectif de la juridiction ordinaire et de la juridiction administrative, on est amené aux conclusions suivantes : la Révolution attribue d'abord aux tribunaux la connaissance de certaines contestations qui relevaient autrefois de juridictions spéciales — par exemple le contentieux des contributions indirectes, des

---

(1) *Dictionnaire-Napoléon*. p. 430-431. Il dit des préfets « les filaments issus de moi... ». Toutefois, il semble que Napoléon se soit aperçu plus tard du danger de trop accroître l'action du pouvoir central : « Il y a en France, disait-il, trop d'influence centrale. » (Ibid. p. 98). On sait que les administrations de l'Empire ne font que répartir l'impôt et faire connaître les vœux et besoins du département ; leurs attributions rappellent celles des assemblées de 1787 : nouvelle restauration de Napoléon.

(2) Laferrière. I, p. 215.

douanes, — mais, dans la suite, presque toutes les mesures importantes prises par les assemblées révolutionnaires ont pour effet d'accroître la compétence des directoires ou des administrations centrales. Pour des raisons d'ordre financier et d'ordre politique que nous avons eu à maintes reprises l'occasion de signaler, ces assemblées soustraient à la compétence des tribunaux le contentieux des ventes nationales, de l'émigration et en général tout le contentieux des dettes de l'Etat. Elles prennent, de plus, toutes les mesures nécessaires pour faire respecter l'indépendance de l'administration, qu'elles ont proclamée dès le 22 décembre 1789 : le Directoire use du conflit comme d'un moyen de gouvernement et le Consulat se reconnaît le droit d'annuler pour des motifs d'ordre public les arrêts de la Cour de cassation portant atteinte aux prérogatives de l'administration. D'autre part, les poursuites contre les fonctionnaires sont soumises à l'autorisation du gouvernement qui se réserve ainsi le droit de caractériser l'acte incriminé.

L'application que fait la Révolution de la séparation des pouvoirs a donc pour effet de désarmer l'autorité judiciaire vis-à-vis de l'administration. « Nous avons, dit Tocqueville, chassé la justice de la sphère administrative... mais, dans le même temps,... le gouvernement s'introduisait sans cesse dans la sphère naturelle de la justice; comme si la confusion des pouvoirs n'était pas aussi dangereuse de ce côté que de l'autre, et même pire; car l'intervention de la justice dans l'administration ne nuit qu'aux affaires, tandis que l'intervention de l'administration dans la justice déprave les hommes et tend à les rendre tout à la fois révolutionnaires et serviles. » (1) Mais ce que ne dit pas le grand libéral, c'est

(1) *Op. cit.*, p. 81.

que cette intervention de l'administration dans la sphère naturelle de la justice était intimement liée aux intérêts vitaux de la Révolution. Si la Constituante attribue à la juridiction administrative le contentieux des ventes nationales, c'est qu'elle veut assurer la perpétuité de son œuvre; elle craint que les tribunaux ne rendent précaire cette propriété qui vient de naître, elle craint que les nouveaux propriétaires, attachés par la terre à la Révolution, ne soient dépossédés. Et les événements de la Restauration prouvent que cette crainte n'était pas chimérique. On sait quelles attaques eut à subir le Conseil d'Etat après 1815, de la part des magistrats et des hommes de l'Ancien Régime (1) : on le rendait responsable de la rigueur des lois de déchéance qu'il était chargé d'appliquer aux créanciers de l'Etat, on lui reprochait aussi l'abus des conflits d'attributions, mais ce qu'on ne lui pardonnait pas, c'était de maintenir dans leurs propriétés les acquéreurs de biens nationaux que Napoléon avait eu la sagesse et l'habileté de ne pas inquiéter. Le Conseil d'Etat resta fidèle à cette manière de voir et il sut l'imposer. Les intérêts révolutionnaires, ne l'oublions pas, avaient tous pris leur source dans l'administration, et si jamais l'on veut dresser le bilan des services rendus par le Conseil d'Etat, il faudra rappeler qu'il a osé, dans des circonstances difficiles, prendre sous sa sauvegarde le patrimoine légué par la Révolution.

FIN

(1) Sur le Conseil d'Etat après 1815, consultez Cormenin. *Du Conseil d'Etat*, p. 131, et la liste des brochures ou livres pour ou contre son institution dans le *Droit administratif* du même auteur (5e éd., I, p. 216 et II, p. 56). — Comp. Aucoc. *La Justice administrative*, broch. 1898.

NOTE I

Sur l'organisation administrative départementale de Seine-et-Oise

Les notes suivantes sont destinées à apporter aux textes révolutionnaires une manière d'illustration ; elles n'ont trait qu'à l'organisation de la juridiction administrative départementale et à la méthode de travail adoptée.

Par une délibération du 19 juillet 1790, le directoire du département de Seine-et-Oise décide de se diviser en quatre bureaux ou comités de deux membres chacun. Le premier bureau s'occupe de l'agriculture et du commerce, le second de la police générale, le troisième des travaux publics, le quatrième des impositions. — Ce dernier bureau a de beaucoup la tâche la plus lourde : les demandes en décharge, réduction se multipliant sans cesse, le directoire, pour faciliter son travail, classe ces demandes suivant la qualité des personnes de qui elles émanent : curés, propriétaires, etc. Une séance par semaine en moyenne est consacrée à l'examen de ces questions. On sait, d'autre part, que les affaires sont jugées sans frais devant les directoires.

Le décret du 9 octobre 1790 qui ordonne de former dans chacun des directoires de département un comité contentieux provisoire qui connaîtra, jusqu'au moment où les juges de district entreront en fonctions, du contentieux de celles des impositions indirectes et autres parties de service et d'administration dont la connaissance était attribuée aux intendants, n'est notifié et

mis en vigueur à Versailles que le 25 octobre : ce fait seul donne une idée de la rapidité avec laquelle les décisions de l'Assemblée reçoivent leur exécution.

A partir du mois de janvier 1791, les demandes de renseignements adressées par les municipalités ou districts deviennent fréquentes et le directoire du département se trouve ainsi appelé à donner une claire interprétation des décrets : par exemple 28 janvier 1791, 19 mars 1791 (Marly, Etampes. — registre 3). Le souci de la légalité grandit, semble-t-il : auparavant, en effet, les municipalités agissaient sans consulter l'administration supérieure (nous en avons donné des exemples au cours de notre travail : délibération du 19 octobre 1790...).

Les événements du 20 juin et du 10 août ont sur l'organisation de la juridiction administrative une répercussion presque immédiate. Le 8 août, Lebrun, le futur directeur, alors membre de l'administration du département, démisssionne. D'autre part, les sections de Versailles déclarent que les membres du directoire « n'ont plus la confiance nécessaire à des administrateurs pour opérer le bien ». Le Conseil général, consulté par les intéressés sur le parti à prendre, estime qu'étant donné les circonstances, « le directoire ne peut sans péril continuer plus longtemps ses fonctions ». En conséquence, le 20 août, le directoire et le procureur-syndic démissionnent (1). Le 21 août, un directoire provisoire prend la suite des affaires. De ce jour, les séances deviennent plus courtes (surtout durant le mois de septembre 1792), les registres, admirablement tenus jusque-là, ne sont plus régulièrement signés ; l'intitulé des affaires n'est plus que rarement porté en marge, parfois

(1) *Inventaire imprimé de la série L*, p. 62, 67-8 (période révolutionnaire).

même il y a des blancs. — De nouvelles élections ont lieu en décembre 1792.

Le 23 septembre 1793, le citoyen Charles Delacroix demande la transcription, sur le registre des délibérations du Conseil général, de l'arrêté pris par lui et son collègue Musset, tous deux commissaires de la Convention dans le département de Seine-et-Oise (1) : « Considérant, dit cet arrêté, que l'administration de Seine-et-Oise, par la destitution de quelques-uns de ses membres, par la démission de beaucoup d'autres, par les discussions dont elle a été la proie, est tombée dans un état de langueur qui la rend entièrement incapable de répondre au vœu de la loi ; qu'il importe au salut public qu'elle soit renouvelée et rendue à l'énergie nécessaire dans les temps de révolution...», les représentants en mission arrêtent : « 1° les administrateurs actuels du département de Seine-et-Oise sont destitués ; 2° ils sont remplacés ainsi qu'il suit ..». L'arrêté ajoute que par cette destitution, les représentants n'entendent pas inculper le civisme des anciens administrateurs ni les regarder comme suspects : leur destitution est dictée par la nécessité de « rendre l'énergie et l'activité » à l'administration du département.

Le 19 décembre 1793, le Conseil général tient sa dernière séance. — D'autres représentants en mission interviennent dans l'administration du département ; Crassous, par exemple, « proconsul » au moment de la Terreur ; après le 9 thermidor, André Dumont, dont l'œuvre fut plutôt de réparation (c'est lui qui réintègre Lebrun dans l'administration). Il ne faut pas oublier

(1) *Registre des délibérations du Conseil général* (n° 3.) — Charles Delacroix est le père du peintre Eugène Delacroix. Cf. M. Tourneux. *Eug. Delacroix.* (Laurens éd.), p. 7.

d'ailleurs que, depuis le 14 frimaire an II, les pouvoirs du directoire de département sont considérablement amoindris au profit des districts; cela dure jusqu'au 28 germinal an III.

Le 5 brumaire an IV (27 octobre 1795), l'administration centrale du département de Seine-et-Oise entre en fonctions. Après avoir signé la déclaration exigée par l'article 6 de la loi du 3 brumaire an IV (1), les cinq administrateurs élisent successivement leur président, le suppléant du commissaire du directoire, le secrétaire en chef. Ils décident ensuite de répartir les affaires en quatre bureaux : un bureau de la police, un des travaux publics, un des « contributions et secrétariat », un des domaines nationaux et des émigrés : ce dernier composé de deux membres. Ce simple mode de répartition des affaires, comparé à celui qu'avait adopté le directoire le 19 juillet 1790, suffit à indiquer les changements survenus depuis cinq ans : si les bureaux des travaux publics, des contributions et de la police (on concevrait mal que ce dernier disparût « dans un temps de révolution ») subsistent, celui de l'agriculture et du commerce est remplacé par le bureau des domaines nationaux et des émigrés, qui seul est composé de deux membres.

(1) Cet article dispose que tout membre des administrations municipales et départementales devra, avant d'entrer en fonctions, déclarer sur le registre des délibérations, qu'il n'a jamais signé ou provoqué aucun arrêt séditieux et qu'il n'est pas parent d'émigrés.

NOTE II

Une Affaire de Subsistances sous la Révolution et l'Empire

L'affaire, dont nous nous proposons de résumer ici les principales phases, mérite de retenir notre attention à un double point de vue : elle soulève d'abord des questions d'une grande importance en matière de contentieux administratif, notamment des questions de compétence, elle présente ensuite comme un résumé des législations révolutionnaire, consulaire et impériale (1).

La Convention, par le décret du 4 mai 1793, oblige tout marchand, cultivateur ou propriétaire quelconque de grains ou farines, à faire à la municipalité du lieu de son domicile déclaration de la quantité et de la nature des grains ou farines qu'il possède. Ce décret est publié le 7 mai dans la commune de Montgeron. Or, le 17 du même mois, le Conseil général de cette commune constate que le meunier Bonfils, dépositaire des grains et farines du sieur Lappareillé, boulanger à Paris, n'a pas fait déclaration de son approvisionnement; en conséquence, il ordonne qu'une visite domiciliaire sera faite à son domicile, conformément à l'article 4 du décret du 4 mai. Sur ces entrefaites, la femme du meunier Bonfils vient faire à la municipalité la déclaration exi-

(1) Outre le dossier de l'affaire, nous avons eu recours aux deux intéressantes brochures de M. Gatinot. *A travers Montgeron*. Brunoy, 1901-1904.

gée, et avertit en même temps les officiers municipaux que Lappareillé est commissionné par la commune de Paris « pour approvisionner cette ville ». Néanmoins les officiers municipaux ayant le droit de contrôler les déclarations soupçonnées frauduleuses (1), la visite a lieu; elle révèle que les quantités déclarées sont de beaucoup inférieures à celles qui existent réellement en magasin. D'autre part, Lappareillé ne peut « exhiber sa prétendue commission de la municipalité de Paris ». — Une transaction intervient entre la municipalité de Montgeron et lui, mais elle n'est que momentanée : le 22 mai, la confiscation des denrées est ordonnée (art. 5 du décret de 1793) (2).

Le jour suivant, le directoire du district de Corbeil déclare la saisie bonne et valable; le 25, le directoire du département homologue la décision du district en spécifiant que la confiscation doit être faite « au profit des pauvres et indigents de la commune », que la municipalité devra rendre compte des distributions faites et tenir un registre à cet effet.

Mais le 28 mai, une lettre du ministre de l'intérieur ordonne de surseoir à toute distribution La municipalité de Montgeron n'obéit pas : elle répond au ministre qu'elle a pour elle la loi et l'approbation des corps administratifs, que le district et le département ayant homologué sa décision, elle ne fait qu'user de son droit

(1) Une délibération du Conseil général de la commune peut autoriser les officiers municipaux à faire des visites domiciliaires chez les citoyens possesseurs de grains qui n'auraient pas fait de déclaration ou seraient soupçonnés d'en avoir fait de frauduleuses.

(2) Ceux qui n'auront pas fait de déclarations ou en auront fait de frauduleuses seront punis de la confiscation des grains et farines non déclarés, au profit des pauvres de la commune.

en continuant les distributions commencées. (1) — Les ordres du ministre étant ainsi méconnus, le directoire du département prend un arrêté par lequel il suspend toute distribution et oblige en même temps Lappareillé à fournir la preuve que l'excédent trouvé chez lui s'explique par la commission qu'il a reçue de la ville de Paris (2). Mais la municipalité de Montgeron ne tient pas plus compte de l'arrêté du département que des ordres ministériels : elle distribue les grains à *tous* les habitants de la commune. Lappareillé adresse alors au département une plainte contre elle : l'arrêté du 1er octobre en reconnaît le bien fondé. Considérant, dit-il, qu'en ayant distribué à tous les habitants de la commune les grains dont Lappareillé est propriétaire, la commune s'est rendue coupable « à la fois d'une infraction à l'arrêté du département et de désobéissance aux ordres du ministre », autorise le sieur Lappareillé « à la poursuivre en restitution devant les tribunaux qui en doivent connaître et à discuter la responsabilité par elle encourue, ainsi que de droit .. »

Ici se termine la première phase de l'affaire ; elle confirme ce que nous avons dit au cours de ce travail à propos des difficultés du contrôle hiérarchique sur les actes des administrations inférieures : les ordres du ministre, ceux du département sont, devant la municipalité, « comme s'ils n'étaient pas ». (3)

---

(1) *Exposé justificatif... de la Municipalité de Montgeron*. Imprimé (1er doss., n° 51).

(2) En fait, Lappareillé avait cette commission, mais il ne put la produire assez tôt pour empêcher la confiscation (2e doss., nos 3, 4, 5).

(3) Cette municipalité de Montgeron semble d'ailleurs une des plus indépendantes du département : l'administration centrale du département eut de longues luttes à soutenir contre elle ou contre ses habitants, pour une simple affaire d'alignement (9 pluviôse an V, registre 42).

A la fin de 1793, l'affaire semble terminée : le plaignant a le droit de poursuivre la municipalité devant les tribunaux et de la faire condamner à la restitution « de la partie des grains et farines autres que celle qui a pu être distribuée aux pauvres. » Mais il n'en est point ainsi : pendant six ans, se poursuivent une série de négociations ébauchées, reprises, puis abandonnées, qui échouent définitivement en mai 1799. Lappareillé, le 21 messidor an IX, obtient du ministre de l'intérieur le droit de poursuivre les officiers municipaux en *paiement* des grains confisqués. En effet, le 14 fructidor an X (2 septembre 1802), le tribunal de Corbeil condamne par défaut les officiers municipaux de Montgeron : mais — et c'est ici que l'affaire devient particulièrement intéressante — ceux-ci font opposition, alléguant que le tribunal a jugé « hors de sa compétence ». Ils sont déboutés de leur opposition. L'affaire vient en appel à Paris, et le tribunal, par un arrêt du 28 juin 1803, condamne de nouveau les officiers municipaux. Le tribunal de première instance, dit l'arrêt, « a bien et compétemment jugé », l'autorisation prescrite par l'article 13 (titre II) du décret sur l'organisation judiciaire ayant été donnée, (en effet, le département a autorisé Lappareillé à discuter la responsabilité encourue par les officiers municipaux devant les tribunaux, et la lettre du ministre de l'intérieur lui a permis de donner la suite qu'il jugera convenable à l'arrêté du département). — D'autre part, il y a abus, de la part de la municipalité, à avoir distribué à tous les habitants de la commune les grains et farines confisqués, au lieu de les répartir entre les pauvres « avec économie et discernement, au fur et à mesure de leurs besoins ». Ainsi, Lappareillé, « privé de la justice qu'il a obtenue ensuite de l'autorité de département » peut poursuivre devant les tribunaux les officiers municipaux. — Ceux-ci ne

s'inclinent pas devant cet arrêt : ils adressent au Tribunal de cassation une requête, dans laquelle ils soutiennent à nouveau que l'autorité judiciaire est incompétente pour les juger (1). Cette requête mérite d'être analysée : l'arrêté du 1er octobre 1793, dit-elle, reconnaissait les officiers municipaux coupables, dans l'exercice de leurs fonctions, d'infraction à la loi du 4 mai 1793, de transgression au premier arrêté départemental du 25 mai et de désobéissance aux ordres du ministre de l'intérieur. D'autre part, le tribunal d'appel de Paris, par son jugement du 28 messidor an IX, a décidé qu'il y a « *excès de pouvoir* (2) dans la distribution des grains confisqués », en ce que la distribution a été faite à tous les membres de la commune de Montgeron indistinctement, tandis que les pauvres devaient seuls en profiter. — Donc, puisque les officiers municipaux sont poursuivis pour abus d'autorité, excès de pouvoir, actes arbitraires commis dans l'exécution de la loi, « il n'est pas douteux qu'il ne s'agisse d'actes faits en qualité d'officiers municipaux ». Dès lors, le tribunal de première instance et le tribunal d'appel étaient incompétents : la loi du 16 fructidor an III, faisant défense aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, « embrasse tous les actes d'administration dans la généralité de ses termes » : il n'y a pas de distinction ni d'exception. — Suivent ces considérations remarquables : « L'administration du départemet avait pu peut-être, le 1er octobre 1793, permettre à Lappareillé de traduire les ex-municipaux de Montgeron devant les tribunaux pour le fait dont il s'agit, parce que les lois alors existantes n'interdisaient pas aux tri-

(1) 1° Doss. n° 32.
(2) Souligné dans le texte.

bunaux la connaissance des actes d'administration; mais la loi du 16 fructidor an III, ayant annulé toutes procédures et tous jugements intervenus devant les tribunaux judiciaires contre les membres des corps administratifs, à raison des actes d'administration émanés d'eux pour l'exécution des lois..., etc... » — Il résulte clairement de ce passage que les textes fondamentaux de la Constituante touchant la séparation des pouvoirs étaient étrangement méconnus ou inconnus sous le Consulat : la loi du 16 fructidor an III ne fait qu'appliquer les principes déjà formulés par la loi sur l'organisation judiciaire et la Constitution de 1791.

La Chambre des requêtes, dans l'arrêt qu'elle rend le 4 avril 1804, après avoir rappelé les dispositions de la loi du 16 fructidor et l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, est d'avis que Lappareillé a reconnu lui-même que « c'était contre des officiers municipaux qu'il entendait diriger son action en restitution, puisqu'il a cru devoir s'adresser à l'administration du département... pour être par elle autorisé à poursuivre »; qu'en second lieu, les lois sus-visées ont rendu sans objet de pareilles autorisations, « la matière étant devenue administrative et les tribunaux étant devenus incompétents pour la connaître ». En conséquence, elle déclare non avenue la décision du tribunal d'appel et « renvoie les parties à se pourvoir administrativement devant l'autorité compétente ».

Cet arrêt appelle plusieurs observations. C'est par une interprétation singulièrement extensive que le Tribunal considère la loi du 16 fructidor comme ayant rendu sans objet les autorisations de poursuite : cette loi défend bien aux tribunaux de connaître de *tout* acte d'administration, de quelque espèce qu'il soit, mais elle n'entend pas par là que l'administration ne puisse autoriser les poursuites devant l'autorité judiciaire

quand il y a lieu. Il est vrai que le tribunal déclare « la matière administrative » et comme telle soustraite à la compétence des tribunaux : mais là est toute la question. Y a-t-il, pour employer la terminologie actuelle, faute administrative ou faute personnelle dans le fait d'avoir distribué des grains à la population entière de la commune, au lieu de les répartir seulement entre les pauvres? Le tribunal tranche assez légèrement la question : il dit que Lappareillé a reconnu que « c'était contre des officiers municipaux qu'il entendait diriger son action », puisqu'il s'est adressé à l'administration pour obtenir l'autorisation nécessaire. Mais cela ne signifie pas qu'il s'attaque à ces officiers comme administrateurs, et seulement en cette qualité; il peut parfaitement les considérer comme coupables d'une faute véritablement personnelle et les poursuivre comme officiers municipaux : il n'y a là qu'une question de mots. — Il faut, toutefois, reconnaître que cet arrêt n'est pas contraire à l'interprétation que l'on donnait alors de la séparation des pouvoirs : la faute, même personnelle, commise dans l'exercice des fonctions, est assimilée à la faute administrative.

Mais quelle allait être l'autorité administrative compétente? Le préfet de Seine-et-Oise saisit le Conseil de préfecture qui se récuse, disant que c'est le pouvoir administratif et non la juridiction administrative qui doit décider. En effet, Napoléon, par un décret du 11 août 1808 (1), le Conseil d'Etat entendu, ordonne à la

(1) « Napoléon, Empereur des Français, Roi d'Italie et Protecteur de la Confédération du Rhin... notre Conseil d'Etat entendu... » intitulé du décret (2e doss., no 21). Le Conseil d'Etat agit donc ici comme autorité hiérarchique suprême et non comme juridiction. Par une lettre du 3 mars 1808, le préfet du département consulté

municipalité de Montgeron de payer à Lappareillé « la valeur des grains indûment distribués ». En vertu de ce décret, une contribution extraordinaire fut levée sur les habitants de la commune; ceux-ci, il est vrai, ne se tinrent pas pour battus et adressèrent au Conseil une requête « à l'effet de se rendre opposants au décret du 11 août 1808 » (art. 40 du décret de 1806). Mais, sur rapport défavorable de la Commission du contentieux, la requête fut rejetée par un décret en date du 22 septembre 1810. L'affaire Lappareillé avait duré dix-sept ans.

Vu :

Par le President de la thèse.

Paris, 15 avril 1907,

E. CHÉNON.

Vu :

Le Doyen,

Ch. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

---

par le Conseil, avait été d'avis que, la loi de 1793 étant « une loi d'urgence », la commune n'avait rien à rembourser.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

La Juridiction administrative sous l'Ancien Régime

TITRE PREMIER

—

LA CONSTITUANTE ET LA LÉGISLATIVE

CHAPITRE PREMIER

La Suppression des anciennes juridictions

CHAPITRE II

Travaux préparatoires

CHAPITRE III

La Juridiction des directoires

CHAPITRE IV

Les voies de recours

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

TITRE II

LA CONVENTION ET LE DIRECTOIRE

CHAPITRE PREMIER

La Juridiction administrative sous la Convention

CHAPITRE II

La Constitution de l'An III

CHAPITRE III

La Juridiction des administrations centrales et municipales

CHAPITRE IV

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

TITRE III

—

LE CONSULAT ET L'EMPIRE

CHAPITRE PREMIER

L'Esprit de la législation consulaire

CHAPITRE II

Le Conseil d'Etat

CHAPITRE III

Les Conseils de préfecture

CHAPITRE IV

Les Commissions spéciales

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire



ERRATA

Page 2, ligne 3, à la place de « Il joue... », — lire « Ce Conseil joue... ».

Et même page, ligne 5, à la place de « Cour de cassation : le Conseil du Roi juge... », — lire : « Cour de cassation : il juge ».

Page 18, note 1, ligne 1, au lieu de III, p. 149, — lire III, p. 141.

Page 19, note 3, ligne 4, au lieu de « portent main-mise... », — lire « portent main-levée ».

Page 32, note 1, ajouter : AUCOC. *Controverses sur la Décentralisation*, p. 27.

Page 41, note 2, ligne 10, après « est bien plus propre. . », ajouter « que la plate-forme républicaine ».

Page 55, note 3, au lieu de « MARIDAL », — lire « MAVIDAL ».

Page 83, ligne 15, au lieu de « administrations » — lire « administrat*eurs* ».

Page 90, ligne 22, au lieu de « presque tous bien composés », — lire « presque tou*tes* bien compos*ées* ».

Page 92, note 1, ligne 6, au lieu de « démocratiques », — lire « démocra*tes* ».

Page 95, ligne 12, au lieu de « rigoureux », — lire « rigoureu*se* ».

Page 113, note 1, ligne 5, au lieu de « Elle ne fait donc pas infirmer », — lire « Elle ne fait donc pas *qu*'infirmer ».

Page 117, ligne 21, au lieu de « sont renvoyés », - lire « sont renvoy*ées* ».

Page 137, lignes 4 et 5, au lieu de « 28 floréal an X », — lire « 29 floréal an X ».

Page 181, ligne 4, au lieu de « attribut à la puissance... » — lire « attribut *de* la puissance... ».

IMP. DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD, RUE BOSSUET, 15, DIJON

